

## **INTERSETORIALIDADE, AUTONOMIA E TERRITÓRIO EM PROGRAMAS MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA: EXPERIÊNCIAS DE BELO HORIZONTE E SÃO PAULO**

Carla Bronzo \*

A discussão parte de um marco analítico sobre as concepções de pobreza e suas implicações em termos de estratégias e diretrizes de políticas. O artigo analisa dois programas municipais de enfrentamento da pobreza e busca identificar como eles incorporam, no seu desenho, as noções de intersectorialidade, autonomia e território, que a literatura indica como centrais para uma estratégia efetiva de inclusão social.

Palavras-chave: Pobreza; Inclusão Social; Gestão Local; Intersectorialidade; Território/Autonomia.

## **INTERSECTORIALITY, AUTONOMY AND TERRITORY IN MUNICIPAL PROGRAMS TO FIGHT POVERTY: EXPERIENCES OF BELO HORIZONTE AND SÃO PAULO**

The discussion's starting point is an analytical framework on the concepts of poverty and its implications in terms of strategies and policy guidelines. The article looks at two municipal programs to combat poverty and seeks to identify how they incorporate in their design the concepts of intersectoriality, autonomy and territory. These categories are indicated by the literature as central to an effective strategy for social inclusion.

Key Words: Poverty; Social Inclusion; Intersectoriality; Territory; Autonomy.

## **INTERSECTORIALIDAD, AUTONOMÍA Y TERRITORIOS EN PROGRAMAS MUNICIPALES PARA EL AFRONTAMIENTO A LA POBREZA: EXPERIENCIAS DE BELO HORIZONTE Y SÃO PAULO**

La discusión parte de un marco analítico respecto a los distintos conceptos de pobreza y sus implicancias en términos de estrategia y retos de políticas. El artículo analiza dos programas locales de combate a la pobreza y evalúa cómo incorporan, en su diseño, las nociones de transversalidad, autonomía y territorio, que la literatura indica como fundamentales en una estrategia efectiva de inclusión social.

Palabras-clave: Pobreza; Inclusión Social; Intersectorialidad; Territorio; Autonomía.

---

\* Professora e pesquisadora da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, Minas Gerais. Endereço eletrônico: [carla.bronzo@fjp.mg.gov.br](mailto:carla.bronzo@fjp.mg.gov.br).

## **INTERSECTORIALITÉ, AUTONOMIE, TERRITOIRE ET FIN À LA PAUVRETÉ EN PROGRAMMES MUNICIPAUX: EXPÉRIENCES DES BELO HORIZONTE ET SÃO PAULO**

L'approche analytique a pour objectif comprendre les conceptions de la pauvreté et leurs implications en matière de stratégies et directives de politiques. L'article analyse deux programmes municipaux qui visent mettre fin à la pauvreté et tente repérer comment ils tiennent en compte dans leurs conception les notions d' "intersectorialité", d'autonomie des individus et du territoire local, dont la littérature met en relief comme centrales pour une stratégie effective d' "inclusión sociale".

Mots-clés: Paureté; Inclusión Social; Intersectorialité; Territoire; Autonomie.

### **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo parte do pressuposto de que as maneiras de se definirem as condições de destituição e privações humanas são múltiplas e cada uma representa uma delimitação do problema, o caracteriza sob determinadas perspectivas e a partir de distintas dimensões, e que isto tem implicações para o desenho de políticas e para a definição de estratégias de intervenção sobre a pobreza. Que princípios ou diretrizes devem ser levados em conta no desenho das estratégias de inclusão, tendo como referência a literatura sobre o tema?

O objetivo é distinguir e organizar as dimensões e categorias constantes da literatura examinada e analisar, a partir do quadro assim construído, duas estratégias locais desenvolvidas em contextos metropolitanos, identificando como as noções de intersectorialidade, autonomia e território estão presentes no desenho das políticas. A ideia básica consiste em sustentar que as categorias e os elementos identificados na literatura são fundamentais no desenho de estratégias efetivas de superação da pobreza; e, além disso, mostrar alguns tipos de dificuldades que podem aparecer quando se tenta implementar de fato tais estratégias. Não se trata, portanto, de uma avaliação sobre a efetividade e/ou eficácia das diferentes experiências, mas do contraste entre um quadro analítico com experiências concretas desenvolvidas no âmbito municipal – o Programa BH Cidadania, de Belo Horizonte (MG), e a estratégia de inclusão social de São Paulo (SP).

### **2 DETERMINANTES DA POBREZA E LIMITES DAS ESTRATÉGIAS LOCAIS PARA SEU ENFRENTAMENTO**

As formas mais flexíveis e relacionais de gestão pública local, “aderentes” às necessidades das pessoas, famílias e territórios, e desenvolvidas de forma mais integrada pelos diversos setores das políticas e níveis de governo, constituem

estratégias potencialmente mais exitosas no enfrentamento da pobreza (BRONZO, 2005; GOMÀ, 2004). Entretanto, é importante ressaltar um ponto: a pobreza não pode ser totalmente equacionada no âmbito local e nem por um conjunto específico de políticas sociais, uma vez que as causas de sua produção e reprodução estão também conectadas às dinâmicas e processos nos âmbitos nacional e internacional e a diversos campos da política pública, principalmente no que se refere às políticas econômicas (laborais, financeiras) e de natureza macroestrutural (como urbanização, transporte e regularização fundiária).

Evidentemente, uma análise consistente das estratégias de enfrentamento da pobreza no âmbito das políticas públicas deveria considerar com centralidade as questões relativas às causas estruturais da pobreza e da desigualdade e as especificidades da pobreza em países na periferia do capitalismo. Certamente trata-se de um tema bastante denso, espinhoso, de difícil tratamento, cuja análise envolveria questões relativas aos processos econômicos, demográficos e urbanos. A literatura sobre o tema é ampla e já bastante consolidada, e não convém reproduzir aqui o debate, visto que o foco do trabalho reside no exame de *estratégias de gestão* de políticas no âmbito local. Isto coloca em segundo plano uma análise sobre as políticas de cunho macroestrutural necessárias para se enfrentar o problema da pobreza e da desigualdade, em uma perspectiva mais histórica e estrutural.

Na literatura sobre modelos de desenvolvimento, uma das respostas para a superação da pobreza é o crescimento econômico, considerado a via mais direta para sua redução. No entanto, a concepção de que crescimento econômico seria suficiente, por si só, para superar a pobreza, é problemática. Ao se analisar a trajetória de vários países, torna-se evidente a permanência da pobreza, mesmo nos casos de crescimento econômico.<sup>1</sup>

Ainda que se evidencie a sua insuficiência, grande ênfase tem sido dada à estimativa das taxas de crescimento econômico necessárias para acabar com a pobreza. Esta é a perspectiva dominante, embora se argumente, inclusive por meio das agências internacionais, como o Banco Mundial, que devem ser identificados modelos de crescimento que levem em conta a desigualdade. No âmbito do debate importa estabelecer, ainda numa visão estritamente econômica e individualizada, as relações entre crescimento, desigualdade e pobreza, com evidências de que o crescimento deve ser combinado com redução da desigualdade, a fim de se produzirem efeitos na redução da pobreza. Embora expandindo a concepção tradicional sobre crescimento econômico e desenvolvimento, esta abordagem estrutura-se sobre a mesma ordem e conjunto de preocupações tradicionais do debate sobre pobreza e crescimento econômico.

---

1. Por exemplo, o relatório de 2004 do Chronic Poverty Research Centre afirma que “embora os indicadores de desenvolvimento humano tenham melhorado ao longo das últimas duas décadas, o gasto agregado *per capita* dos domicílios aumentou pouco – na média, menos do que 50% –, a despeito da recuperação econômica e crescimento positivo nos anos 1990. Em alguns países, como o Peru, as taxas de pobreza aumentaram e o hiato da pobreza se ampliou paralelamente a um substancial crescimento econômico” (p. 79. Tradução livre).

A suposição que orienta esta perspectiva é mais ou menos a seguinte: a pobreza resulta da não riqueza, crescimento gera riqueza, logo riqueza reduz pobreza, decorrendo daí a estratégia baseada em crescimento econômico (HENRIQUES, 2004, p. 65). O que parece efetivamente novo nos esforços recentes é inserir-se nesta equação a variável desigualdade, que intervém em tal processo de “riqueza reduz pobreza”, mas sem se abandonarem os pressupostos ou a orientação básica deste conjunto de suposições.

Na tentativa de explicitarem as relações entre crescimento, pobreza e desigualdade, alguns autores desenvolvem simulações a partir das quais afirmam que o caminho do crescimento econômico é importante, embora lento, para o combate à pobreza.<sup>2</sup> A descoberta é que a desigualdade social tem impactos profundos para o crescimento econômico e a redução da pobreza. Os estudos empíricos recentes mostram, ao contrário do que se pensava de forma quase unânime, que países com baixa desigualdade de renda apresentam altos índices de crescimento econômico, e vice-versa, afirmando que a distribuição de ativos é determinante, e não um mero resultado do crescimento. As evidências empíricas sugerem, portanto, que “a distribuição inicial de ativos, principalmente capital humano, afeta o desempenho futuro de uma economia” (BIRDSAL e LONDONO, 1997. Tradução livre).

É importante enfatizar-se que pobreza e desigualdade são fenômenos diversos, mas no Brasil tais fenômenos se sobrepõem. Parte expressiva da pobreza no Brasil não está associada à escassez de recursos, mas à perversa estrutura de desigualdade na distribuição da renda. No Brasil, a renda *per capita* e o PIB *per capita* são de cinco a oito vezes superiores à linha de indigência e de três a quatro vezes à linha de pobreza (HENRIQUES, 2004), o que permite afirmar: a distribuição mais equitativa dos recursos disponíveis seria mais do que suficiente para eliminar toda a pobreza no país (BARROS *et al.*, 2000, p. 20; HENRIQUES, 2004). De acordo com os autores, para se entender a permanência da pobreza no Brasil é preciso que se considere a estrutura da desigualdade de renda. A busca de maior equidade deve ser o eixo central de uma política eficaz de enfrentamento da pobreza, pois sem se alterar de forma radical a estrutura de desigualdade vigente pouco pode ser feito para se modificar o cenário de pobreza no país.

Ao se buscar analisar as causas da distribuição desigual de renda, tem-se a identificação de alguns de seus determinantes. Os primeiros fatores explicativos

---

2. De acordo com os autores, um crescimento de 4% ao ano (a.a.) de renda *per capita* por um período de dez anos reduziria a pobreza no Brasil em 12,5 pontos percentuais (p.p.); enquanto a redução do grau de desigualdade ao nível existente em Costa Rica (alterando o índice de Gini de 0,60 para 0,46), por exemplo, seria suficiente para alcançar o mesmo resultado, mesmo na ausência de crescimento econômico (Barros *et al.*, 2000, p. 27-28). É necessário um longo período de crescimento econômico estável para que se possa chegar ao mesmo resultado que uma alteração na estrutura de desigualdade provocaria. Uma estratégia eficaz de combate à pobreza seria alterar um dos mais importantes determinantes da pobreza, que é a desigualdade. Em 2005, a simulação é feita utilizando o índice de Gini do Uruguai (o menor da América Latina) e sustenta que a redução da desigualdade no Brasil ao valor existente no Uruguai seria suficiente para reduzir em 20% a pobreza, que passaria de 34% para 14% da população (Henriques, 2004).

referem-se às diferenças entre os indivíduos, sejam elas natas (raça, gênero) ou adquiridas, como nível educacional, por exemplo. Outro conjunto de fatores relaciona-se com os mecanismos e estruturas do mercado de trabalho, que agem sobre as características individuais, transformando-as em diferenças no rendimento do trabalho. A estrutura e dinâmica dos mercados de capital, que definem acesso a créditos e seguros, também afetam a geração de renda e sua distribuição. Os fatores demográficos, que envolvem decisões sobre fertilidade e formação de domicílios, constituem também um importante determinante da desigualdade de renda (FERREIRA, 2000). A questão da distribuição e, por conseguinte, da desigualdade, é complexa e não deve ser abordada de uma forma ligeira. Na literatura, o debate Fishlow-Langoni é expressivo da controvérsia sobre a desigualdade de renda no Brasil e o papel da educação como um dos seus principais determinantes (FERREIRA, 2000).

A necessidade de se alterar a estrutura de desigualdades, para assim se reverterem as condições de pobreza, é reconhecida na literatura. Entretanto, trata-se de uma estratégia de difícil efetivação, pela complexidade política, institucional e social. Não será aprofundado este debate, mas apenas se pontuará que, para uma abordagem estratégica da pobreza, deve-se considerar a possibilidade de políticas mais universais de provisão de bens e serviços sociais, além de estratégias redistributivas para redução dos níveis de desigualdade. Além da incorporação da temática da desigualdade e da exclusão na agenda pública, tem-se o desafio de garantir as condições para sua implementação, o que pressupõe alocação de recursos, alterações no padrão de financiamento, e condições institucionais e gerenciais para maior eficiência do gasto e maior efetividade das políticas implementadas.<sup>3</sup>

Forçosamente, equacionar o problema da pobreza implica rever normas e padrões de justiça que orientam as ações distributivas em cada sociedade. Entretanto, sabe-se que tais questões extrapolam o âmbito de atuação das políticas sociais, demandando soluções de natureza macroeconômica, que não serão examinadas aqui. As políticas sociais encontram limites muito fortes – concernentes a salários, emprego e distribuição de renda, dinâmicas do mercado de trabalho, e desenvolvimento urbano e rural –, o que remete a outros conjuntos de políticas do Estado. As implicações das políticas econômicas, de desenvolvimento, urbanas e de infraestrutura estão diretamente relacionadas com as situações de pobreza e exclusão e funcionam como barreiras ou, em caso de ausência ou má qualidade dos serviços, enquanto elementos potencializadores e perpetuadores destas mesmas condições de vulnerabilidade e destituição.

---

3. A redução das desigualdades requereria a combinação de "políticas estruturais redistributivas – a partir da redistribuição de ativos, em particular, aceleração da educação, reforma agrária e acesso a crédito -, que têm impacto de médio e longo prazos, com políticas redistributivas compensatórias – como programas de renda mínima – que corrigem temporariamente as desigualdades, *a posteriori* com impacto de curto prazo" (Barros, Henriques e Mendonça, 2000, p. 28).

Como desenvolver políticas estratégicas e efetivas para superação da pobreza em um contexto – característico da periferia do capitalismo – de desigualdade, precariedade e pobreza disseminada (frequentemente extrema)? A pobreza não é residual e nem se apresenta como excepcional no contexto da maioria dos países da América Latina. O desafio é colocar no centro o conteúdo distributivo do problema e envolver, no seu enfrentamento, não políticas isoladas e setoriais, mas sim o conjunto do sistema de políticas públicas, outros atores e domínios para além do Estado (como o mercado e a sociedade civil). O desafio é demonstrar que a inserção social não é uma questão equacionável somente pelas políticas sociais ou políticas de assistência, mas que demanda intervenções orientadas para meios e causas estruturais, e não para as pessoas pobres. O objeto de intervenção, neste caso, passa a ser a própria sociedade. Trata-se de uma aposta e ainda de uma promessa, cuja viabilidade está condicionada, entre outros fatores: *i*) por uma coordenação mais articulada entre os diversos entes federativos; *ii*) por uma maior articulação entre políticas econômicas e sociais; e *iii*) por uma visão mais estratégica, dos diversos setores das políticas públicas, sobre a pobreza e a questão social que ela manifesta (COHN, 2004).

## 2.1 As concepções importam?

*Detrás de cada estilo de política pública siempre existe, en forma implícita o explícita, una determinada perspectiva teórica, es decir, un modo específico de ver las cosas. Una teoría, en síntesis, es un sistema de categorías de percepción* (FANFANI, 1991, p. 92).

A análise dos diferentes enfoques será aqui necessariamente simplificada e certamente não esgota o tratamento do tema. Mas, uma vez que o foco reside na identificação das categorias centrais presentes nas distintas concepções, e não na discussão dos fundamentos e limites das abordagens diversas sobre o tema, tal simplificação é justificada.

A suposição é que as concepções sobre um problema ou fenômeno social influem – e muito – tanto na identificação dos pobres quanto no desenho de estratégias para o enfrentamento da pobreza. Cada concepção constrói-se em torno de conceitos e pressupostos teóricos fundamentais que orientam as metodologias de mensuração.

As diferentes formas de mensuração que decorrem de cada enfoque têm implicações para a identificação do universo da intervenção, o que remete ao tema da focalização (LADERCHI, SAITH e STEWART, 2003, p. 26). Os critérios de focalização utilizados para definir o público legitimamente demandatário das políticas estão diretamente relacionados com a concepção subjacente de pobreza. Quer dizer, os critérios, escolhas e unidades de análise da focalização decorrem de definições prévias sobre o que é a pobreza e como ela deve ser caracterizada. Também

estas definições trazem, de forma mais ou menos explícita, uma proposta de solução para o problema. Partindo-se da identificação e análise dos diferentes enfoques, tem-se, portanto, dois desdobramentos. Um remete diretamente ao problema da mensuração, da identificação de indivíduos e famílias considerados pobres e distintos de um grupo não pobre. O segundo remete não apenas à mensuração, mas também às alternativas de intervenção que são desenhadas para sua superação.

Conceber a pobreza como ausência ou insuficiência de renda, em uma perspectiva unidimensional do problema, constitui a visão tradicional, que se expressa pela identificação dos pobres a partir do estabelecimento de padrões mínimos de vida que são traduzidos em um valor monetário. Grande parte da literatura internacional sobre o tema<sup>4</sup> sustenta que este enfoque monetário é muito restrito para compreender e principalmente para orientar intervenções sobre a pobreza, mas apresenta vantagens pela simplificação dos processos de mensuração e focalização do público a ser contemplado.

O enfoque das necessidades básicas concentra-se, em versões mais canônicas, também no plano das privações materiais, sendo orientado, contudo, para considerar o acesso das pessoas aos bens e serviços sociais, com prioridade para mensuração da pobreza a partir de distintos indicadores sociais. Tal abordagem se operacionaliza também na mensuração da pobreza a partir de recortes territoriais, identificando áreas e territórios com padrões distintos de satisfação de necessidades básicas, como acesso a educação, saúde, habitação, infraestrutura, entre outras variáveis passíveis de compor os indicadores.

O enfoque das capacidades, inspirado na concepção de desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, sinaliza uma efetiva abertura de fronteiras no campo da economia do bem-estar, considerando dimensões menos tangíveis da pobreza, levando em conta aspectos até então negligenciados na abordagem do tema, como dignidade, autoestima e autorrespeito. Nesta perspectiva a pobreza é definida como carência ou privação de capacidades, sendo pobres aqueles que carecem de capacidades básicas para operarem no meio social, que carecem de oportunidades para alcançarem níveis minimamente aceitáveis de realizações, o que pode independer da renda dos indivíduos.

A concepção de exclusão remete, em sua formulação original, ao reconhecimento das diversas faces ou dimensões da pobreza, à afirmação da heterogeneidade de suas manifestações e à consideração de dimensões relacionais presentes nestas condições. Rompe com uma visão estática da pobreza e incorpora a ideia de processo e trajetória e situa-se claramente em uma dimensão coletiva da abordagem da pobreza, entendida sob a ótica da questão social. A mudança

---

4. Para uma revisão do debate, ver Tese de Doutorado de Carla Bronzo: *Programas de proteção social e superação da pobreza*; concepções e estratégias de intervenção, UFMG, 2005. A abordagem dos diferentes enfoques será aqui necessariamente simplificada.

de foco operada pela concepção de exclusão implicaria alterações profundas na maneira de se conceber a atuação do Estado e no desenho de estratégias mais adequadas para seu enfrentamento.

O enfoque da vulnerabilidade e risco, por sua vez, tem a vantagem de incorporar elementos das abordagens anteriores, sob a categoria de ativos, que podem ser vistos de uma forma restrita ou mais ampliada, como a que considera as relações sociais em sua composição. Ao identificar mais diretamente as estratégias distintas (*ex-ante* e *ex-post*) de prevenção, mitigação ou enfrentamento da pobreza, esta abordagem salienta os distintos níveis de ação e de análise, considerando tanto os microaspectos quanto os macroaspectos envolvidos na produção e na superação desta condição. Esta abordagem complementa e em certa medida incorpora as anteriores. As ênfases ou os aspectos destacados em cada abordagem não são excludentes e podem, em certa medida, ser complementares, uma vez que implicam elementos comuns das estratégias de ação, ainda que cada enfoque saliente mais um ou outro aspecto.

Os enfoques das necessidades básicas, capacidades, exclusão e vulnerabilidade reconhecem que processos de inclusão e redução da vulnerabilidade social envolvem, além da renda, o acesso a serviços públicos e sociais de qualidade; relações sociais, familiares e comunitárias de caráter mais positivo; acesso a trabalhos qualificados, que confirmem aos indivíduos não apenas renda, mas também uma identidade e um “lugar social”. Além disso, a perspectiva de superação da vulnerabilidade envolve viver em territórios dotados de adequada infraestrutura, tanto urbana quanto social, pois é bem reconhecido que a pobreza é espacialmente localizada e que o território é uma categoria central para caracterizar a pobreza quanto à sua reprodução.

A partir dos elementos extraídos dos diferentes enfoques tem-se que, para uma adequada compreensão do problema e para o desenho das estratégias de superação da pobreza, é necessário considerar não apenas a dimensão mais tangível de bens e serviços oferecidos pelo Estado. É preciso levar em conta a dimensão relacional e o foco no território, porque a pobreza é também fruto de relações sociais e de processos de segregação e marginalização socioespacial. Reconhecida a multidimensionalidade e heterogeneidade das formas de privação e a centralidade do caráter relacional da pobreza, a pergunta seguinte é: que consequências isto traz para o desenho de estratégias de intervenção orientadas para o enfrentamento e a superação da pobreza?

## **2.2 Intersetorialidade, território e autonomia: elementos para a intervenção**

As categorias de intersetorialidade, território e autonomia são decorrentes de uma concepção ampliada sobre a pobreza e constituem o arcabouço conceitual a partir do qual serão analisadas as experiências de Belo Horizonte e São Paulo.



*Intersetorialidade como estratégia de gestão*

Os enfoques mais amplos sobre a pobreza salientam o mesmo ponto: pobreza envolve uma multiplicidade de dimensões, fatores ou vetores de destituição. Nas situações de pobreza convergem fatores de natureza socioeconômica, culturais, familiares, individuais e institucionais, conformando trajetórias distintas e demandando ações públicas de conteúdos, abrangência e objetivos diversos. A multidimensionalidade da pobreza e a interação complexa entre os diversos vetores de destituição exigem políticas diversificadas, combinadas para propiciar prevenção, mitigação e superação da pobreza, que possam funcionar como redes de barreira e de impulso com as quais as famílias, nas diversidades de situações, possam contar.

Para contemplar todas as dimensões, a consequência é desenhar estratégias de intervenção capazes de abranger distintos setores das políticas públicas, remetendo à atuação conjunta e necessária de vários programas e iniciativas sociais. Esta exigência se traduz, no plano do desenho de políticas, em intervenções intersetoriais. A intersectorialidade na gestão é a contraface da multidimensionalidade da pobreza; a intersectorialidade é uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multidimensional. Este é o primeiro registro sob o qual se deve examinar o tema da intersectorialidade.

A pobreza não é só multidimensional, múltipla em suas formas de manifestação, mas também é multideterminada. São numerosos os condutores para a pobreza. A literatura aponta que as causas da produção e reprodução da pobreza residem na estrutura de desigualdades e dinâmicas do mercado de trabalho e no baixo *status* de ativos (humanos, físicos, financeiros, sociais). Também os choques econômicos e políticos incidem sobre ela, bem como a habitação em áreas remotas e estigmatizadas, o que expõe as populações a condições de vulnerabilidades múltiplas e sobrepostas. Neste caso tem-se a combinação de vetores diversos de vulnerabilidades, dados pela faixa etária, pelos problemas relativos aos territórios e áreas, condições de saúde, *status* social (grupos étnicos, religiosos, migrantes, refugiados etc.), incorporação adversa no mercado de trabalho, características diversas (diferenças de raça e gênero, possíveis deficiências etc.), entre outros.

Como viabilizar ações e políticas integradas, focadas no desenvolvimento integral das pessoas em diversos âmbitos (educacionais, de saúde e bem-estar, trabalho e renda, habitação, acesso à cultura, ao lazer, ao universo da cidadania)? Para uma gestão afinada com a perspectiva da integralidade tem-se, segundo Brugué [s.d.], duas vias. Uma, no âmbito da concepção dos problemas e da atuação dos gestores, como uma forma de pensar integralmente a realidade, o que envolve mudanças no âmbito cultural e a aceitação de outros princípios e estratégias de ação; e outra no âmbito das estruturas organizativas, inovando em relação às segmentações existentes. Para superar de forma sustentável as situações de exclusão

é necessário desenvolver um conjunto de ações diferenciadas, intersetorialmente articuladas, o que exige mais do que uma simples conexão ou agregação de setores. A demanda é por uma estratégia mais coletiva de enfrentamento da pobreza, o que supõe a integralidade na definição da estratégia de intervenção.

Uma segunda dimensão da intersetorialidade a define como estratégia de gestão, de natureza mais institucional e organizacional.<sup>5</sup> A gestão segmentada e a definição setorial das políticas já não respondem de forma adequada aos desafios atuais. Nesta perspectiva, os modelos de bem-estar social emergentes valorizam a perspectiva da integralidade da gestão. A intersetorialidade responderia assim não somente a um requisito de ordem substantiva, relativo à natureza da pobreza, mas estaria também articulada a uma exigência no âmbito técnico e institucional, como estratégia adequada ao aumento da eficácia das políticas e como resposta aos desafios colocados para as políticas de proteção social, em especial as de combate à pobreza. A maior eficácia deste instrumento reside na sua capacidade de ser mais aderente e responsivo quanto às demandas e necessidades identificadas. Programas e ações centradas nas necessidades das famílias, indivíduos e grupos supõem e requerem, para sua operacionalização, uma gestão que supere a fragmentação.

A perspectiva da intersetorialidade<sup>6</sup> acena para um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais são confrontados com novos objetivos e demandas políticas e sociais, novas temáticas e novos segmentos da população, que demandam uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, exigindo novas respostas organizativas, das quais a intersetorialidade é apenas uma das alternativas possíveis. O argumento principal sustenta que a intersetorialidade é um atributo necessário (embora em graus variados, a depender das distintas situações) da gestão de políticas sociais adequadas para se enfrentarem os desafios da pobreza, da exclusão e das situações específicas de vulnerabilidade.

A abertura para uma visão de trabalho horizontal é o ponto-chave, e caracteriza, de modo geral, tais formulações. A intersetorialidade pode se constituir a partir de critérios territoriais, a partir de eixos temáticos (exclusão, imigração), de faixas de idade ou de determinados coletivos (famílias monoparentais, deficientes, grupos étnicos etc.). Pode-se pensar, como hipótese de trabalho, que a noção de intersetorialidade situa-se em um contínuo que abrangeria desde a articulação e coordenação de

5. A intersetorialidade se diferencia, ainda que de maneira sutil, da articulação ou coordenação das ações, uma vez que, em uma versão “forte”, envolveria alterações nas dinâmicas e nos processos institucionais e no desenho e conteúdos das políticas setoriais. Coordenação é um termo que sinaliza um processo de articulação institucional que não pressupõe, necessariamente, alterações nas estruturas ou dinâmicas existentes nos diversos setores. A questão, contudo, é controversa. Para alguns autores, como Fabian Repetto (2004), a articulação intersetorial pode ser entendida como uma manifestação de coordenação; para outros, como Serra (2004) e Cunnil Grau (2005), vale a pena ressaltar as especificidades da intersetorialidade em relação aos elementos da coordenação.

6. A emergência do tema da intersetorialidade na agenda pública vem mesclada com outros termos – transversalidade, *cross cutting*, matricialidade – sendo difícil estabelecer, sem ambiguidades, os limites e as distinções entre eles.

estruturas setoriais já existentes até uma gestão transversal, configurando formas intermediárias e arranjos organizativos que expressam a intersectorialidade de baixa ou de alta densidade. O posicionamento das iniciativas e arranjos neste contínuo vai depender do grau de legitimidade e da centralidade do tema na agenda pública e no plano decisório; da magnitude dos arranjos e alterações institucionais necessárias para viabilizar a gestão horizontal das políticas; das alterações nas rotinas, práticas de trabalho e metodologias de entrega dos bens e serviços.

Intersetorialidade consiste em uma estratégia de gestão que se apresenta em diversos níveis da implementação e que se define pela busca de formas mais articuladas e coordenadas das políticas e setores governamentais, pautada pela necessidade de uma abordagem mais abrangente sobre a pobreza e as condições de sua produção e reprodução social. A construção da gestão intersectorial e do governo multinível, em suas formulações mais densas, exigem a alteração de estruturas institucionais e organizacionais ou a adoção de estratégias de gestão integradas ou mecanismos integradores, tais como gestão em rede, foco no território e na família, e estruturas matriciais de gestão.

#### *Território e rede de serviços*

Além da multidimensionalidade da pobreza e da consequente adoção da perspectiva intersectorial na produção de políticas sociais, enfoques ampliados têm afirmado a heterogeneidade das situações de privação. Reconhecer a diversidade da pobreza e de suas formas de manifestação demanda estratégias de ação moldadas a partir das necessidades das pessoas e famílias, mais flexíveis e sensíveis para captar especificidades. Em decorrência deste reconhecimento, três questões emergem como estruturantes para o desenho de políticas de inclusão social: *i*) a centralidade do território para as políticas sociais, seja como elemento para o diagnóstico e focalização ou como objeto da intervenção; *ii*) a noção de infraestrutura social, que combina a noção de território com a de comunidade; e *iii*) a atenção necessária a formas flexíveis de provisão dos serviços.

Considerar a dimensão do território (e da comunidade) contribui para uma melhor compreensão do problema, ou funciona como uma outra lente sob a qual se podem ver os processos de pobreza e exclusão, que acontecem em territórios, permeados por relações sociais e laços de respeito, cooperação e conflito, reciprocidade, atuação de redes institucionais e comunitárias. Richardson e Mumford (2002), Lupton e Power (2002) e Kleinman (1998) incorporam a dimensão espacial, do território, da comunidade e da vizinhança como dimensões estruturantes da própria concepção de pobreza. As comunidades e territórios constituem, neste sentido, as unidades privilegiadas de análise.<sup>7</sup> Os campos da

---

7. No entanto, esse enfoque não é novo. Os pioneiros no estudo da pobreza, Rowntree e Booth, no final do século XIX realizaram o

economia, da sociologia urbana e da política social diferem quanto à percepção do lugar e do papel do território na explicação da pobreza e quanto às estratégias para enfrentá-la. Permanece um debate intenso sobre a pertinência, e mesmo a legitimidade, do enfoque do território enquanto estratégia de redução da pobreza, uma vez que o foco nesta dimensão obscureceria as causas da desigualdade. Embora existam críticas e ceticismo quanto à pertinência do enfoque do território para o entendimento e o enfrentamento da pobreza e da exclusão, o fato é que, apesar de tais processos terem causas amplas, nacionais e internacionais, a pobreza e a exclusão são geograficamente concentradas e o crescimento e a prosperidade para a sociedade como um todo não necessariamente contribuem para a reversão de processos nas áreas mais pobres. Mesmo que haja expansão, existe uma importante parcela que fica de fora: “crescimento e prosperidade para a sociedade como um todo não necessariamente ajudam as áreas mais pobres” (Glennnerster, Lupton, Noden, Power, 1999, p. 5). A maré cheia não levanta todos os barcos, para usar uma expressão corrente no debate sobre o tema da pobreza.

A partir da categoria de espaço articulam-se os determinantes de análise ampla ou restrita, sendo que território e comunidade, termos distintos mas aqui inter-relacionados, são elementos para possíveis conexões entre o campo estrutural e o individual. Os chamados “efeitos de vizinhança” exemplificam este tipo de relação e explicam por que nem todas as áreas respondem da mesma forma às grandes mudanças que acontecem na sociedade como um todo. Não se sabe ao certo quais seriam as relações de causalidade, mas há evidências empíricas de que nas áreas de extrema pobreza existem dificuldades muito maiores para transpor as privações, uma provável decorrência da operação de múltiplos vetores de destituição que se somam, interagem e se reforçam mutuamente. Estudos estatísticos têm permitido evidências importantes acerca dos impactos da concentração e da persistência da pobreza nas condições de vida e no bem-estar de famílias e crianças pobres (Glennnerster *et al.*, 1999, p. 7). A conclusão é que incorporar a dimensão territorial importa, e muito, para explicar e combater a pobreza, sendo necessário desenvolver estudos que busquem explicar como tais fatores interagem, em determinados locais, para o recrudescimento e a permanência da pobreza.<sup>8</sup>

O ponto central de grande parte da produção sobre o tema da pobreza e

---

primeiro estudo focado em áreas sobre o tema da pobreza, considerando os diferentes matizes da vida local, antecedendo os sociólogos posteriores da Escola de Chicago, no século seguinte. Entretanto, embora os dois autores reconhecessem a dimensão central do território na compreensão do fenômeno, não o consideravam como estratégia para ações antipobreza (Glennnerster, Lupton, Noden, Power, 1999).

8. Como interagem a política habitacional e a de educação? E as políticas de transporte e qualidade da alimentação? Como educação e saúde se conectam? Quais as relações entre a escolaridade da mãe e mortalidade ou escolaridade futura dos filhos? Como se explicam as relações e interações entre processo de estigma de áreas, declínio de serviços locais e perda de indústrias e pontos de comércio? Sob denominação de efeitos de vizinhança, trata-se da necessidade de estudar como fatores diversos interagem para permanência e recrudescimento da pobreza. Com perguntas como estas, Glennnerster, Lupton, Noden, Power (1999) apontam para a existência de um importante campo de estudos aberto e ainda relativamente pouco explorado.

território é que existem áreas que, por conta também dos efeitos de estigmatização, podem exacerbar e recriar a pobreza (TORRES e MARQUES, 2004). Pessoas que moram em determinadas áreas segregadas têm mais dificuldades de conseguir emprego, crédito, contam com serviços piores, os seguros são mais caros, o que faz com que as condições dos pobres em áreas segregadas sejam piores do que se eles morassem em outras áreas. Quer dizer, mantendo-se sob controle as demais variáveis, entre as pessoas que apresentam a mesma renda, as que moram em áreas segregadas apresentam pior condição de vida e menos chances de superação da condição de pobreza.

A concepção de infraestrutura social (RICHARDSON e MUMFORD, 2002) permite conceber o território em sua dupla dimensão, de pessoas e lugares, e sob este termo incorporam: *i*) os serviços e facilidades existentes, tais como habitação, acesso a crédito, educação, saúde, assistência à infância, meio ambiente bem cuidado e transporte, entre outros; *ii*) a organização social, identificada a partir da existência e da qualidade das redes de amizade, da existência de pequenos grupos informais e do desempenho dos mecanismos de controle social, como regras e normas coletivamente partilhadas. Nesse sentido, a noção pressupõe tanto as *redes de serviços e bens existentes na comunidade* quanto os *aspectos da organização social* (RICHARDSON e MUMFORD, 2002, p. 203). As autoras, sobretudo, estão interessadas em examinar o papel de grupos de residentes e da organização social, de forma mais geral, na recuperação de áreas degradadas.<sup>9</sup>

A noção de território articula-se ainda com a noção de redes – governamentais, locais, de serviços – que também integram, embora não sob esta designação, a abordagem de infraestrutura social. A concepção de infraestrutura social pode ser útil para analisar estratégias de inclusão desenvolvidas em contextos urbanos, nos quais a degradação de áreas ou a localização de populações nas periferias urbanas manifesta a distribuição espacial da pobreza e da exclusão. A infraestrutura formal (serviços e instalações) combina-se com a organização social (valores, normas, controle social, densidade associativa) para a produção de uma infraestrutura social que pode ser potencializadora ou atuar como barreira para os processos de superação da pobreza.

A gestão ativa do território significa que áreas segregadas precisam ser claramente identificadas e serem objeto de políticas específicas. O “planejamento integral” do território (UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA – UAB, 1998, p. 25), envolve, por um lado, aspectos relativos ao desenvolvimento e

---

9. A importância da infraestrutura social torna-se perceptível quando se analisam exemplos de onde ela foi quebrada, como é o caso em áreas em declínio, em processo de degeneração. As autoras sustentam que a diferença entre tais comunidades degradadas e as que têm uma infraestrutura social saudável está na qualidade da organização social, na capacidade de a maioria fazer cumprir as regras. Quando esta capacidade diminui, aumentam atos de vandalismo, crimes e comportamentos antissociais, combinados com a crescente perda de autoridade dos representantes do poder público, que se sentem incapazes de fazer frente às novas demandas, o que contribui para o enfraquecimento do controle social e para a má imagem da região, condenação de seus moradores a uma espiral negativa e comprometimento de todos os aspectos da infraestrutura social: instalações, serviços e organização social (Richardson e Mumford, 2002, p. 206).

crescimento urbano e, por outro, aspectos relativos ao tema da adesão comunitária e da cidadania, e é neste sentido que a expressão encontra correspondência com a concepção de infraestrutura social. Uma atuação orientada para o território ou a gestão ativa dos territórios emerge como condição necessária em uma estratégia efetiva de enfrentamento e superação da pobreza. Esta gestão ativa do território relaciona-se, entre outras coisas, com maior adequação entre a oferta de serviços e as demandas e necessidades existentes, na perspectiva de fortalecimento da infraestrutura social. O problema se coloca aqui, portanto, no âmbito da gestão, no qual a dimensão do território ganha centralidade como critério de focalização e/ou como unidade de intervenção.

O poder público, via rede de programas, serviços e instalações, pode atuar como suporte para a reconstrução de redes sociais informais de controle e normas, ingrediente vital para uma organização social “saudável”. A existência de redes sociais informais e as alterações na infraestrutura formal são condições necessárias para se processarem tais mudanças. A heterogeneidade da pobreza e a concepção de infraestrutura social remetem à noção de oferta flexível e ajustada às necessidades, demandas e problemas identificados. As necessidades e demandas das famílias, indivíduos ou grupos em situação de pobreza são várias e não é possível antecipar ou criar estruturas muito rígidas ou metodologias de atendimento muito padronizadas. Para que seja possível executar programas flexíveis e adaptados às condições, capacidades e limitações locais, a existência de redes de serviços é fundamental. A noção de rede pressupõe uma retaguarda de serviços e apoio, capaz de ser mobilizada pelos agentes públicos e combinados diante de cada situação específica. Dar respostas adequadas, oportunas e eficazes a estas demandas depende da disponibilidade de serviços, programas e ações governamentais e não governamentais, que possam funcionar como elementos de um “cardápio” a ser montado sob medida para atender às necessidades das famílias, indivíduos e grupos, conforme afirma Corera (2002).

#### *Autonomia e empoderamento*

Um terceiro item que, combinado aos anteriores, configura-se como um elemento de um marco de ação, refere-se ao tema da autonomia e do empoderamento. A condição de pobreza geralmente envolve, além da precariedade da renda por um longo período de tempo, necessidades insatisfeitas, relações sociais fragilizadas, aspectos psicossociais negativos e baixa capacidade de mobilização de ativos. Os pobres, principalmente aqueles em situação de pobreza crônica, experimentam várias formas de destituição ao mesmo tempo e estas combinações, sempre sujeitas tanto a fatores estruturais quanto idiossincráticos, configuram situações de perpetuação da pobreza, com crescente bloqueio às oportunidades de escape (BARRIENTOS e SHEPPERD, 2003, p. 8). Para se enfrentar estrategicamente a pobreza, pode ser imprescindível, do ponto de vista do conteúdo das políticas, desenvolver ações pautadas

pela busca da autonomia, ampliação das capacidades ou empoderamento das pessoas, grupos e regiões. Este é o aspecto que deve ser enfatizado aqui. Ao se partir de um enfoque da pobreza sob o prisma da vulnerabilidade, exclusão ou capacidades, decorre daí a necessidade “lógica” de considerar a questão do empoderamento como fundamento de um modelo de ação ou como conteúdo central das políticas de proteção.

Ao se considerar a dupla condição da pobreza (RACZYNSKI, 2002, p.6; MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN – MIDEPLAN, 2002, p.9), como fenômeno que envolve aspectos tangíveis e aspectos menos tangíveis, processos objetivos e também de ordem subjetiva, tem-se como implicação que para desenvolver estratégias sustentáveis e efetivas é necessário alterar tais condições limitadoras, investir no empoderamento das pessoas, no desenvolvimento de sua autonomia, competências e capacidade de autodesenvolvimento, visando ampliação de sua capacidade de ação. Sem que se altere esta dimensão, não é suficiente alterar condições objetivas, prover bens e serviços, investir em infraestrutura ou alterar condições macroeconômicas, uma vez que os resultados não serão efetivos ou sustentáveis no longo prazo (RACZYNSKI, 2002, p. 6-7). É necessário que haja sinergia entre os dois movimentos, entre fatores exógenos e endógenos às pessoas. São necessárias tanto ações fortemente ancoradas nas carências materiais e demandas básicas quanto aquelas voltadas para alterações nas dinâmicas psicossociais, que se processam via interações e relações sociais, cujo peso significativo cabe às relações institucionais estabelecidas com os agentes públicos e de proteção social.<sup>10</sup>

Os resultados das ações de empoderamento podem ser de diferentes tipos e magnitude, mas todos espelham uma mesma ordem de questões, relativas ao aumento do protagonismo, da autonomia, do senso de dignidade, do acréscimo de capacidades. Empoderamento, como processo e resultado das políticas de proteção social, pode ser uma categoria síntese para se referir à ampliação da capacidade de escolhas dos indivíduos, que ocorre quando se tem acesso a ativos que, em interação sinérgica entre si, permitem a incorporação de indivíduos e grupos no universo da cidadania.

Formular e implementar estratégias de intervenção que partam de uma visão multidimensional da pobreza e do reconhecimento de sua heterogeneidade demanda ações articuladas, coordenadas ou, ainda, desenvolvidas de forma intersetorial ou transversal. A dimensão da territorialização surge a partir do reconhecimento da heterogeneidade da pobreza e interdependência entre os diversos vetores da exclusão, e também da combinação múltipla de vetores de

---

10. Sendo assim, as relações entre os agentes públicos e os usuários das políticas ganham centralidade, pois estes se tornam os agentes catalisadores das mudanças, atuando na direção do empoderamento, ampliação da capacidade de escolha e melhoria efetiva nas condições e perspectivas de vida. A dimensão da agência tem aí um papel de destaque, e esta categoria é entendida como capacidade de ação e de protagonismo, de coautoria e corresponsabilidade do indivíduo pela sua trajetória de inserção, e é utilizada para afirmar o papel dos agentes institucionais, informais e familiares na produção de bem-estar.

inclusão ou inserção social em determinados espaços da cidade, que podem ser suficientemente e adequadamente entendidos sob a concepção de infraestrutura social. O reconhecimento da heterogeneidade da pobreza implica, por um lado, uma tendência a focalizar o território como *locus* no qual a heterogeneidade se manifesta e se cristaliza e, por outro, a atenção a uma rede de serviços capaz de ser acionada para atender às demandas, adequada para responder às necessidades e problemas identificados. E finalmente o reconhecimento de que existem fatores estruturais, idiossincráticos e relacionais que contribuem para a manutenção da pobreza, tem-se como implicação para a intervenção a necessária atenção às dimensões da autonomia e do empoderamento, que envolvem maior capacidade de escolha e maior domínio sobre os recursos tangíveis e sobre aqueles menos tangíveis.

Trata-se agora de focalizar, com base em tais categorias, dois programas locais de inclusão social, buscando identificar como os elementos da intersectorialidade, do território e da autonomia se inscrevem no desenho dessas estratégias de intervenção. Sem a pretensão de avaliar resultados ou processos de implementação, a perspectiva orientadora é examinar, na contraluz, como se materializam no mundo empírico algumas categorias identificadas no quadro conceitual.

### 3 AS ESTRATÉGIAS DE BELO HORIZONTE E SÃO PAULO: CONCEPÇÃO E DESENHO DA INTERVENÇÃO<sup>11</sup>

Nesta seção serão analisados dois programas municipais orientados para o enfrentamento da pobreza, vulnerabilidade e exclusão social. O objetivo é identificar, com base no marco analítico anterior, como as categorias de interesse – intersectorialidade, território e autonomia – estão presentes nos desenhos<sup>12</sup> ou nas estratégias de intervenção desenvolvidas em Belo Horizonte e São Paulo. Três temas orientam, portanto, o exame das experiências: *i*) a dimensão de natureza mais substantiva, voltada para as questões da autonomia e do empoderamento; *ii*) a intersectorialidade para situar novas formas de gestão; e *iii*) a dimensão do território e da infraestrutura social para apreender como estes elementos são considerados em cada estratégia. A pretensão, ao se examinarem as duas experiências, é ressaltar se, e em que medida, estas estratégias contemplam, em seu desenho, elementos do quadro analítico aqui apresentado, o que significa colocar em

11. Os dados relativos aos dois programas datam de 2005. Não será considerada aqui a trajetória dos programas após este tempo, sua continuidade ou remodelações. Sabe-se, contudo, que a estratégia de Belo Horizonte ampliou-se ao longo dos anos, estando o BH Cidadania presente em 23 territórios em Belo Horizonte em 2010. O programa de São Paulo foi finalizado e não se configura mais como uma estratégia mais coordenada de intervenção. Entretanto, avançar no exame da trajetória destes programas pode ser útil para compreender os processos que incidem na manutenção e sustentabilidade política e institucional de uma política pública.

12. O termo desenho é aqui entendido como o conjunto de pressupostos e concepções de natureza teórica (e normativa) que orientam ou embasam a intervenção pública, e refere-se ao campo das teorias em uso que informam as ações ou as concepções existentes quanto à mudança social e ao papel das intervenções neste processo de transformação social. Uma definição forte de desenho engloba, certamente, outro nível de questões, que remete não apenas à dimensão conceitual e substantiva, mas também envolve recursos e o marco operacional e institucional das políticas.



movimento as categorias mobilizadas e buscar identificá-las nas ações efetivamente realizadas. Elementos de natureza econômica, política e institucional atuam como constrangimentos que limitam ou conformam as estratégias efetivamente implantadas em cada contexto, e a análise específica destas questões demandaria o exame mais rigoroso dos processos de implementação, o que não será feito aqui.

A literatura mais recente no campo das políticas públicas enfatiza o papel do âmbito local, sustentando que, no campo da produção das políticas de inclusão, os governos locais apresentam tanto uma maior capacidade de diagnosticar e captar as demandas e necessidades que se encontram cada vez mais heterogêneas, múltiplas e fragmentadas, quanto uma maior capacidade de fornecer respostas mais adequadas a elas, a partir da flexibilização na provisão dos bens e serviços (BRUGUÉ e GOMÀ, 1998, p. 43-44). Trata-se, sobretudo, de uma aposta e de uma expectativa de que os governos locais possam de fato desempenhar este papel estratégico, dada a centralidade que têm para um adequado diagnóstico dos problemas e de sua legitimação, bem como para a proposição de ações mais adequadas às realidades e demandas locais. Não se trata, ao afirmar a centralidade do nível local, de afirmar a irrelevância do nível central na provisão de bens e serviços de proteção social, mas de salientar que cabe a cada nível de governo um aporte específico na produção das políticas de bem-estar. Esta definição, que envolve atribuição de competências e recursos, é sempre uma escolha política, o que coloca a centralidade da politização da gestão como um dos atributos da perspectiva da governança local. Evidentemente uma estratégia adequada e suficiente de superação da pobreza envolve a articulação entre políticas e ações de diversas áreas e distintos níveis de governo, o que coloca a centralidade da discussão federativa no campo da proteção social que, contudo, não será aprofundada aqui.

Belo Horizonte e São Paulo constituem experiências locais de inclusão social que buscam dar respostas no campo da proteção para uma população em situação de intensa vulnerabilidade. Os indicadores selecionados (PNUD – *Atlas do Desenvolvimento Humano*, 2004) permitem uma visão das condições de pobreza, indigência, desigualdade e vulnerabilidade nestas cidades. A incidência da pobreza e da indigência diminuiu entre 1991 e 2000 em Belo Horizonte (de 18,89% para 14,17% no caso da pobreza e de 6,05% para 4,92% no caso da indigência), mas aumentou na cidade de São Paulo (de 8,00% para 12% e de 2,98% para 5,60% no caso da pobreza e da indigência, respectivamente). Considerando apenas a indigência, ou a pobreza mais severa e crônica (com renda abaixo de R\$ 37,75, em valores do ano 2000), os números são os seguintes: em Belo Horizonte, 110 mil indivíduos; em São Paulo, cerca de 584 mil. Mas se houve uma redução na incidência, a intensidade tanto da pobreza quanto da indigência aumentou no período nas duas capitais. Em Belo Horizonte, a distância que separa a renda dos pobres e indigentes em relação às linhas de pobreza e indigência aumentou de

37,97% para 40,64%, no caso da pobreza, e de 33,84% para 55,92%, no caso da indigência. Em São Paulo, a intensidade da pobreza passou de 46,18% para 51,19% e de 71,77% para 74,59%, no caso da indigência. Os indicadores de desigualdade são expressivos da magnitude da apropriação desigual de renda no país, nos estados e nas cidades consideradas. A desigualdade aumentou ao longo da década, com o incremento da renda apropriada pelos mais ricos e o decréscimo da renda apropriada pelos mais pobres: em Belo Horizonte, o aumento da renda apropriada pelos 10% mais ricos ao longo da década foi de 1,18%. Em São Paulo, foi de 4,73%. Em compensação, percebe-se o decréscimo de renda apropriada pelos 40% mais pobres: para Belo Horizonte, o decréscimo foi de 0,5 ponto percentual (p.p.); em São Paulo, foi de 2,25 p. p. Com estes dados têm-se as evidências para afirmar que a pobreza, a indigência e a desigualdade ainda persistem como problemas que demandam ações consistentes e mais efetivas em termos de políticas públicas.

Dada a magnitude dos problemas a serem enfrentados, expressos por esses indicadores, as iniciativas aqui analisadas são claramente insuficientes como políticas de enfrentamento da pobreza e da desigualdade, uma vez que, como visto, na produção e reprodução destes fenômenos incidem causas de âmbito internacional, nacional, e estadual, em diversos setores da vida social. O objetivo aqui não consiste em avaliar os resultados ou a efetividade destes programas, mas sim em mapear a presença das categorias analíticas nos dois programas, identificando alguns desafios para sua materialização, para além do desenho das estratégias de intervenção.

### 3.1 O BH Cidadania

O BH Cidadania é uma estratégia de intervenção voltada para a inclusão social que tem início em 2000, em Belo Horizonte. O objetivo do programa é promover a inclusão do conjunto de famílias residentes nos territórios, utilizando um modelo de gestão intersetorial. Como objetivos específicos, tem-se a melhoria do acesso a bens e serviços sociais, a redução dos fatores de vulnerabilidade e risco e a promoção de relações de solidariedade entre os membros das comunidades atendidas (Documento do Programa, v. 3/3, 2003, p. 8). A partir dos vários programas desenvolvidos em territórios específicos, o BH Cidadania busca reduzir vulnerabilidades, estimular a convivência familiar e comunitária e favorecer a autonomia das famílias. O programa adota três linhas de ação: *i*) acesso a bens e serviços públicos (educação, saúde); *ii*) redução dos riscos e vulnerabilidades das famílias (inclusão produtiva, educação infantil); e *iii*) potencialização das relações comunitárias (estímulo à convivência familiar e comunitária).

Como estratégia de focalização foram identificadas nove áreas-piloto que apresentavam os piores indicadores, segundo um índice final que foi construído a partir do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e do Mapa de Exclusão Social

e também segundo o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) e o Índice de Risco à Saúde (IRS), abrangendo um conjunto de 23.114 pessoas, ou 5.942 famílias, no ano 2000. A vulnerabilidade é abordada pelo vetor espacial, entendendo-se que certas áreas urbanas concentram dinâmicas e condições próprias que produzem e reproduzem a pobreza. Daí adotar-se o território como eixo de atuação.

Para as famílias que fazem parte do recorte territorial priorizado pelo BH Cidadania (famílias que moram nas áreas de abrangência do programa, no máximo 700 famílias em cada uma das nove áreas), tem-se um conjunto específico de ações: transferência de renda (Bolsa Escola Municipal – BEM); oficinas de esporte, arte e cultura para crianças e adolescentes; educação infantil em tempo integral; ações preventivas e atenção básica em saúde; cursos de capacitação de chefes de família e jovens para ampliar as possibilidades de inserção produtiva; fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; fortalecimento da rede local. Os componentes do programa, com exceção dos que se referem à área de assistência social, são iniciativas e programas que já existiam, em sua maioria, antes da emergência do BH Cidadania.<sup>13</sup>

As famílias atendidas são identificadas, cadastradas e acompanhadas pelos técnicos e estagiários dos NAFs (núcleos de apoio familiar), principais responsáveis pela articulação da rede de serviços e pelo encaminhamento das demandas da população. O núcleo, localizado em cada regional, também executa diretamente ações para as famílias, de caráter sociocomunitário. Ao propiciar encontros, espaços de interlocução e de troca de informações, o NAF tem um importante papel de fomentar relações, estreitar laços, contribuindo para estimular a cooperação e a confiança, atuando sobre o espaço das relações sociais e familiares. Este equipamento e os programas e ações desenvolvidos a partir dele podem funcionar como instrumento de mobilização e formação de capital social (SOMARRIBA, 2004), o que poderia ampliar as bases da infraestrutura social. Além da dimensão comunitária, a linha de ação dos NAFs junto às famílias é importante para “reforçar a dinâmica intrafamiliar”. Como visto, as relações familiares constituem um importante ativo que pode ser fortalecido e funcionar como um elemento atenuante ou inibidor de situações de risco e vulnerabilidade. A concepção que fundamenta a existência dos NAFs sustenta-se e encontra ressonância nas categorias de autonomia e empoderamento de pessoas, famílias e territórios. Algumas considerações sobre a atuação dos núcleos, com base em

---

13. De acordo com o documento do programa (PBH/Urbal, 2004) os componentes do BH Cidadania são: a) enfrentamento de situações de risco familiar e social; b) promoção de identidades pessoais e vínculos sociais; c) acesso a políticas sociais e urbanas do município; d) reforço de vínculos familiares para crianças pequenas; e) desenvolvimento comunitário; f) estímulo à leitura; g) socialização infanto-juvenil – 6 a 14 anos; h) socialização de jovens – 15 a 18 anos; i) educação fundamental; j) educação de jovens e adultos; k) qualificação profissional; l) incentivo à formação de cooperativas; m) atenção básica à saúde; n) programa de saúde da família; e o) transferência de renda.

documentos e estudos disponíveis,<sup>14</sup> permite focalizar o programa a partir das concepções de autonomia, empoderamento e capacidades.

Um primeiro ponto refere-se à baixa capacidade em termos operativos e técnicos para o desenvolvimento das ações propostas pelos núcleos. O número de técnicos é insuficiente frente à magnitude das tarefas e isto limita as condições para planejar o trabalho nas suas diversas frentes de ação. As relações que os técnicos estabelecem com os usuários são, de acordo com o desenho, de intensa interação e altamente personalizadas. Com a expressão “acolhida”, usada para identificar o tipo de atendimento que se estabelece entre técnicos e usuários, tem-se a tradução do que seria uma alta interação, nos termos de Martinez Nogueira (1998). Trata-se de um atendimento extenso no tempo, baseado na confiança, que pressupõe a capacidade de resposta dos técnicos às demandas objetivas e subjetivas. Para que os técnicos sejam de fato capazes de exercerem este papel e atuarem como catalisadores das mudanças no âmbito da família e de suas relações, é necessário que contem com formação e qualificação adequada, com supervisão sistemática, com legitimidade e com recursos que possam ser acionados, de forma mais garantida, para auxiliar o processo de empoderamento e de expansão das capacidades das pessoas e famílias.

Além disso, tem-se uma dificuldade de outra natureza: é que não parece haver clareza sobre a “teoria em uso” que fornece o guia para a ação. O programa tem como objetivos “reduzir fatores de risco e vulnerabilidade social das famílias e promover relações de solidariedade entre os membros da comunidade”, mas não fica claro quais seriam os componentes necessários para alcançar estes objetivos. O que é necessário fazer para reduzir a vulnerabilidade das famílias e aumentar a solidariedade comunitária?

Os componentes do BH Cidadania (produtos e serviços que o programa entrega) não são construídos a partir de uma identificação explícita dos riscos, sendo os mesmos programas para todas as áreas, o que limita o desenvolvimento de ações diferenciadas e mais específicas para áreas ou para grupos de uma mesma área que se encontram em situações distintas de vulnerabilidade.<sup>15</sup> Também o objetivo de fortalecimento da solidariedade nas comunidades é ambíguo, pois não há clareza sobre como este objetivo pode ser alcançado. Quais componentes do programa são orientados para sua produção? A análise dos documentos não possibilita estabelecer o nível de consistência desejável entre os objetivos pretendidos

14. Ver, a esse respeito: Bronzo (2005); Veiga e Bronzo (2005a); Filgueiras (2005).

15. Por exemplo, uma área que apresente um problema grave de violência e tráfico de drogas não encontra, nos componentes do programa, uma ação específica orientada para equacioná-lo. Questões que podem ser gerais para a população em condição de pobreza crônica, mas que se apresentam de forma mais intensa em determinadas regiões (gravidez na adolescência, uso de drogas, trabalho infantil, homicídio de jovens), não encontram respostas diferenciadas quanto aos programas ou serviços disponíveis.

e o que o BH Cidadania entrega em termos de programas, serviços e bens, o que talvez possa ser explicado pelo fato de que as ações do programa não partem dos problemas identificados e sim da oferta disponível de bens e serviços das diversas secretarias. Com isso o Programa não fornece respostas ou pistas para permitir o estabelecimento de objetivos e metas mais precisas, o que limita o alcance efetivo dos resultados e o acompanhamento da implementação. Mas o BH Cidadania possui, pelo menos em seu desenho, instrumentos que poderiam reverter esta situação: o grupo de referência e o Plano de Ação Local. Tanto o grupo de referência quanto o plano seriam os mecanismos de incorporação da perspectiva das famílias e das comunidades, o que possibilitaria, pelo menos em tese, que as ações tivessem maior aderência às necessidades dos interessados, a partir da identificação de situações específicas e do desenho de alternativas flexíveis de respostas.

Fica difícil, nesse caso, afirmar como as ações do NAF produzem efeitos quanto ao empoderamento das pessoas, fortalecendo a capacidade dos pobres em interferirem e influenciarem naquilo que lhes diz respeito (em uma visão matizada pela dimensão do empoderamento como possibilidade de ser e de fazer) ou em ampliar a sua capacidade de resposta frente aos eventos de riscos (em uma visão do ponto de vista da abordagem da vulnerabilidade e dos ativos). Quando estas ações de empoderamento não são acompanhadas por outras intervenções mais diretamente vinculadas ao fortalecimento de ativos como trabalho e qualificação profissional, as possibilidades de inclusão efetiva ficam comprometidas. No BH Cidadania, o componente relacionado à inclusão produtiva é muito limitado. Entretanto, as ações de geração de trabalho e renda estão entre as mais complexas no conjunto das políticas públicas, uma vez que estas ações estão imbricadas de forma muito mais densa com processos no âmbito do mercado que, pautando-se sobretudo pelo lucro, não incorporam de forma central a perspectiva da equidade, própria da ação do Estado.

Para que o NAF consiga de fato apresentar resolutividade quanto às demandas específicas de vulnerabilidade das famílias, ele necessita da adesão das diversas secretarias e órgãos governamentais e não governamentais. Esta adesão não é automática, nem está de antemão garantida, demandando uma negociação permanente e calcada, sobretudo, nas relações pessoais e, portanto, informais (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE – PBH, 2004). A ausência de uma rede de apoio ao trabalho dos NAFs constitui, segundo os técnicos envolvidos, um importante elemento desestabilizador das ações desenvolvidas. Nas palavras dos técnicos, “os NAFs não dispõem de boa retaguarda” (PBH, 2004, p. 38), e sem isto sua atuação permanece limitada e inadequada para responder às necessidades e problemas identificados. Entretanto, é importante ressaltar que a atuação dos NAFs

no campo da sociabilidade cumpre um papel central na estratégia do programa e, embora com grande heterogeneidade entre as áreas, os atores envolvidos na implementação da política reconhecem que as atividades apresentam resultados, e estes incluem mudanças de comportamento, fortalecimento dos laços de vizinhança, estreitamento dos laços sociais, maior disposição e capacidade para ação, inclusive na busca pelos serviços e pelos direitos.

Esse ponto não é banal, pois o eixo de socialidade pode cumprir um papel central na inclusão social de grupos vulneráveis. Considerando as categorias de infraestrutura social e toda a discussão sobre a dimensão psicossocial e sobre o aspecto relacional da pobreza, fica evidente a centralidade deste conjunto de estratégias desenvolvidas pelos NAFs para uma trajetória de inserção social. Entretanto, o NAF, para atuar nesta ponta, no âmbito da interação e da promoção de relações sociais mais “virtuosas” necessita de retaguarda na outra, no campo dos bens e serviços produzidos pelo setor público.

Quanto ao tema da intersetorialidade, o BH Cidadania explicitamente o adota como princípio e diretriz da intervenção. A implementação deste novo modelo de ação no campo das políticas sociais, e principalmente nas ações de inclusão social, veio acoplada a um processo de mudanças na estrutura administrativa do executivo municipal, deslocando, e posteriormente reacomodando nos antigos lugares, as distintas secretarias de políticas sociais – educação, saúde e assistência social.<sup>16</sup> Alterações na estrutura administrativa sinalizam mudanças na concepção e na produção de políticas sociais, afirmando as diretrizes da intersetorialidade e da descentralização, entendida também a partir do enfoque territorial como orientação para a atuação governamental.

De acordo com o desenho do programa, o BH Cidadania não tem “pernas próprias” e funciona, de certa forma, a partir das “pernas” da saúde, educação, assistência social e das demais secretarias e órgãos governamentais e não governamentais. Isto quer dizer que, para alcançar seus objetivos, depende da atuação e colaboração direta de outros setores da máquina pública. Nas palavras da coordenação do BH Cidadania, “a atuação intersetorial no programa visa à potencialização das atividades desenvolvidas pelas temáticas (saúde, educação, cultura, esporte, assistência social, direitos da cidadania e abastecimento)”. Este

---

16. No primeiro momento do programa BH Cidadania, a responsabilidade pela formulação e coordenação das ações cabia à Secretaria de Coordenação Municipal das Políticas Sociais (SCOMPS), uma instância recém criada na estrutura da Prefeitura de Belo Horizonte, que ficara com a incumbência de articular as ações de saúde, educação e assistência social. Tratava-se de uma grande responsabilidade, mas não se contava com a legitimidade e os meios para efetivar a tarefa árdua de colocar para operar juntos setores consolidados (educação e saúde) com outros menos consolidados (assistência), pressupondo uma alteração nas rotinas, prioridades e formas de organizações anteriores à reforma. Na nova reforma administrativa, realizada em 2004, a SCOMPS muda de nome e de posição no organograma da PBH. Ela passa a ser denominada Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS) e coordena apenas a área de assistência social (secretaria adjunta), e as áreas de cultura, esporte, lazer e abastecimento, estando no mesmo nível hierárquico das secretarias de Educação e Saúde e não mais acima delas, como no desenho anterior.

modelo ou estratégia do desenho do programa pressupõe a adesão dos diferentes setores e exige alta capacidade de coordenação horizontal das ações, capacidade de implementar as decisões tomadas nas instâncias superiores de coordenação e capacidade de articulação entre as secretarias temáticas e as regionais. Sua estrutura exige alta capacidade de coordenação do nível central para articular redes horizontais (entre setores) e multiníveis (municipal e local ou do nível central e regional).<sup>17</sup> Por depender de outras secretarias para efetivar seus objetivos, o BH Cidadania demanda uma coordenação mais forte para articular ações e orçamentos, diluir sobreposições, ajustar prazos, metas e processos, estabelecer procedimentos mais homogêneos de cadastros, sistemas de informação, processos de monitoramento e avaliação mais conjuntos ou minimamente uniformes.

Uma ação integrada envolve um conjunto mais amplo de atores, o que exige capacidade de coordenação e autoridade institucional, para articular atores diversos e alterar a maneira de os programas sociais atuarem. Entretanto, os documentos e estudos disponíveis salientam as dificuldades para a implementação efetiva desta diretriz ou instrumento de gestão. A atuação da saúde no município segue orientação universal, orienta-se por seus próprios critérios de focalização territorial e trabalha com estruturas de gestão e procedimentos definidos, e que não se alteram de forma tão maleável em função das diretrizes do BH Cidadania, o mesmo ocorrendo com a educação. Não se pode sensatamente esperar que, dada a forma como os setores da educação e da saúde estão organizados, que estes venham a incorporar, sem resistências, a necessidade de atuar para atender a um público específico e de forma diferenciada. O mesmo tipo de dificuldade é encontrado no âmbito das regionais: as áreas do BH Cidadania são manchas dentro do território sob a jurisdição de cada regional. Daí decorrem as dificuldades para convencer as equipes das regionais a priorizarem as famílias das áreas piloto, em detrimento de outras famílias, em igual situação, mas que residem em outras áreas.

---

17. O programa apresenta uma engenharia institucional complexa, ao pressupor o envolvimento de distintos setores das políticas e diversas instâncias de ação e decisão. A responsabilidade pelo programa é da Secretaria Municipal de Política Social (incluindo as Secretarias Adjuntas de Assistência Social, Abastecimento, Esportes, Direitos de Cidadania e Fundação Municipal de Cultura), tendo como coexecutoras as secretarias municipais de Educação e Saúde, Secretaria Municipal de Política Urbana e Ambiental, Secretaria de Planejamento e as secretarias municipais de Coordenação de Gestão Regional. No *nível decisório* tem-se a Câmara Intersetorial de Políticas Sociais (CIPS), coordenada pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS), e com representantes de suas secretarias adjuntas, Secretaria Municipal de Saúde (SMSA), Secretaria Municipal de Educação (SMED) e Gestão Regional (SCOMGER). No *nível gerencial* tem-se o grupo de trabalho (GT) do BH Cidadania, com coordenação da SMPS e representantes técnicos de todas as secretarias temáticas ligadas a ela; SMSA e SMED e gerentes de Políticas Sociais das nove regionais. No *nível executivo* tem-se dois colegiados de coordenação, um regional e outro local. Ambos são coordenados diretamente pelo secretário municipal regional de Serviços Sociais, embora mudanças recentes apontem que o colegiado local passe a ser coordenado pelo NAF, sendo esta a instância responsável pelo planejamento, implantação, monitoramento e avaliação das atividades do programa no âmbito local. A participação da comunidade está prevista no colegiado local e no grupo de referência, constituído por representantes eleitos para representar a comunidade na interlocução com o poder público. Duas instâncias são fundamentais para viabilizar a participação no âmbito do programa: o grupo de referência e o plano de ação local. Este último consiste na elaboração conjunta (por técnicos do NAF e grupo de referência) do diagnóstico e de propostas de ação.

Difícilmente os interesses e as posições das diferentes secretarias convergem da mesma forma e com a mesma intensidade para os mesmos objetivos. Mesmo que haja convergência em relação aos fins ou objetivos buscados, pode-se supor que ocorram divergências quanto aos meios mais adequados para realizá-los. O esforço para quebrar resistências de setores como educação e saúde é muito grande (PBH, 2004), e mesmo em outras áreas a perspectiva da intersetorialidade é um desafio.

Um elemento central para atenuar resistências é dependente da autoridade social do município, de sua capacidade e legitimidade para inserir a intersetorialidade na agenda e nas práticas institucionais. Além de legitimidade e pactuação no nível das diretrizes e princípios, a efetivação da intersetorialidade pressupõe, em algum nível, uma mudança nos processos e nos instrumentos de gestão que permitam a ação transversal do BH Cidadania. Uma condição para que tais alterações se processem consiste em criar os pontos concretos de conexão entre as áreas, estabelecer, na prática, os fluxos e rotinas, desenhar e implementar instrumentos e ferramentas de gestão compartilhada. A reestruturação administrativa, legal ou formal, não foi suficiente para alterar padrões, fluxos e conteúdos das ações desenvolvidas. A utilização de estratégias de planejamento coletivo e de forma participativa, buscando-se o estabelecimento de visões compartilhadas, bem como as direções colegiadas (caso do grupo de trabalho), são formas de se criar a viabilidade política e técnica da intersetorialidade, e estas são estratégias desenvolvidas pelo programa, constituindo sua aposta e sua promessa.

Quanto ao tema do território, tem-se que o BH Cidadania aponta para um esforço de construção de redes de serviços e para uma estrutura intersetorial no planejamento e gestão das ações, tendo como base os territórios de alta vulnerabilidade e exclusão. Neste caso, a dimensão do território é estruturante. A perspectiva da construção e fortalecimento das redes locais, por meio da articulação de equipamentos, programas e serviços, constitui neste programa o centro da estratégia, conforme sugere o documento do programa: “pode-se dizer que a inclusão social se desenha espacialmente, sendo necessário localizar a vulnerabilidade no município e organizar a atuação a partir do território, promovendo o acesso à oferta local e não-local de serviços, de modo a maximizar a eficácia das ações” (Documento do Programa, 2003, p. 6). Existe ainda o reconhecimento de que o princípio da territorialidade está relacionado diretamente à questão da diversidade, o que implica que “a forma de intervenção em uma região pode ser bastante diferente da intervenção em outra região, dependendo das necessidades de cada uma delas” (Documento do Programa, 2003, p. 7).

Entretanto, embora seja afirmada a diversidade das formas de atuação a partir da heterogeneidade dos territórios, não fica evidente como o território se constitui, de fato, como unidade de intervenção. O território no BH Cidadania é um critério de focalização, sendo que o programa tem dois recortes básicos que



orientam a identificação do público-alvo da ação governamental: os territórios e as famílias que neles habitam. Estudos localizados indicam que os territórios do BH Cidadania, apesar de homogêneos quanto a vários dos indicadores utilizados, apresentam heterogeneidade entre as famílias dentro de cada área (CORREA e MAGALHÃES, 2004). Muitas famílias circunscritas ao território podem não apresentar as mais intensas situações de privação, enquanto outras que se situam fora dos limites territoriais do BH Cidadania podem estar em piores condições de vulnerabilidade e exclusão social. Mesmo com este limite, a estratégia primeira de focalização adotada é o território. Embora este processo não seja explícito nos documentos examinados, pode-se sugerir que existe no programa uma espécie de segunda focalização, com o atendimento de famílias, no território, que apresentam maior vulnerabilidade.

De forma semelhante ao que ocorre no campo da metodologia de trabalho do NAF – que carece de uma teoria em uso (ou de um marco conceitual) mais consistente para orientar de forma mais precisa componentes e resultados –, parece não haver, no caso do território, objetivos traduzidos em formas de atuação que permitam transformar o território. Que tipo de mudança é esperado e por que meios ela irá se processar? Como definir o que se espera e como avaliar se o projetado foi alcançado? Sem definições básicas sobre estes pontos, a intervenção fica fraca, com menos possibilidades para surtir efeitos, uma vez que não se tem um modelo mais claro do que deve ser feito.<sup>18</sup>

A atenção ao território enquanto unidade de intervenção (e não apenas como estratégia de focalização) implica ações em rede, estratégias de participação e de atuação simultânea no plano da infraestrutura formal (bens, equipamentos, serviços) e no plano da organização social. Um dos objetivos específicos do programa refere-se à ampliação da oferta e do acesso aos serviços e instalações mantidos ou gerenciados pela administração pública, e ao fortalecimento das dinâmicas comunitárias que demandam espaços de convivência comunitária e criação de uma rede de serviços. Entretanto, os esforços ainda parecem ser insuficientes para atendimento à demanda e, antes de mais nada, não se tem, de forma clara e suficientemente compartilhada, o que precisa ser implantado ou viabilizado em cada uma das áreas do BH Cidadania para se responder aos problemas existentes.

---

18. O tema mais geral no qual essa discussão se situa refere-se à complexidade dos problemas sociais, dada a multiplicidade de causas que interagem para a produção dos fenômenos e as dificuldades maiores para isolar causas ou estabelecer relações de causalidade. Se por um lado tem-se uma complexidade inerente ao próprio objeto da intervenção, por outro tem-se bases teóricas frágeis para sustentar as estratégias de ação. Isto quer dizer que, geralmente, nos programas sociais não existe um conhecimento adequado do problema, o que impossibilita a formulação segura de alternativas para seu enfrentamento. Programas sociais utilizam tecnologias com alto grau de incerteza, ou “tecnologias brandas”, tal como sugere Sulbrandt (1994, p. 382-383). Não se tem, além desta precariedade teórica – ou por isso mesmo –, um conjunto de estudos sobre programas e experiências no campo social, de forma a gerar um conhecimento maior dos processos e mecanismos que interferem para produzir alterações nos públicos-alvo e alcançar os objetivos pretendidos das intervenções. Saber o que funciona e como, por quais mecanismos, constitui uma necessidade urgente para se criar tecnologias mais duras e institucionalidades adequadas para enfrentar os desafios da pobreza e exclusão.

Os documentos de análise do programa mostram as dificuldades de se articular essa rede de forma efetiva, de se garantirem os fluxos e a capacidade de resposta da rede de serviços efetivamente existente nas regionais (PBH, 2004). A rede existente, com a qual o executivo tem que contar para atender às necessidades da população contemplada, não está sempre localizada nos territórios de maior vulnerabilidade social e onde existe a prioridade do atendimento, o que marca a existência de uma territorialização da demanda e não uma territorialização da oferta. Novamente aqui cabe recuperar um ponto que foi anteriormente ressaltado quanto aos NAFs. O fato de estes não disporem de “boa retaguarda”, conforme afirmado reiteradamente pelos técnicos envolvidos com a gestão do programa, constitui uma expressão do tipo de questões que estão sendo aqui identificadas no que respeita à infraestrutura social.

Como na maioria dos centros urbanos no Brasil, as entidades não governamentais que atuam na prestação de serviços de assistência são muito heterogêneas, de caráter filantrópico, religioso e assistencialista; caracterizam-se por níveis gerenciais e por capacidade técnica reduzida, e são sustentadas por princípios, valores e diretrizes variados, o que conforma um quadro desafiador para o estabelecimento de políticas em parceria e para estratégias de governo em rede. O desafio do programa parece ser o de estruturar uma rede de serviços, potencializando a que existe, mas ampliando e reorientando a prestação de serviços para adequá-la às necessidades do público-alvo.

As características e precariedades das redes de serviços existentes comprometem ainda o alcance dos objetivos estabelecidos nos NAFs. Como equipamento de referência do programa, o NAF pretende atuar enquanto agente catalisador da articulação da rede de serviços governamentais e não governamentais, de forma a responder aos problemas identificados no território. Entretanto, sua atuação pressupõe uma rede de serviço de qualidade, adequada e efetivamente acessível, capaz de responder flexivelmente às solicitações dos grupos em situação de vulnerabilidade. Para que o NAF consiga de fato apresentar resolutividade quanto às demandas específicas, ele necessita da adesão das diversas secretarias e órgãos governamentais e não governamentais. Esta adesão não é automática, nem está de antemão garantida, exigindo uma negociação permanente e calcada, sobretudo, nas relações pessoais e, portanto, informais (PBH, 2004). A ausência de uma rede de apoio ao trabalho dos NAFs constitui um importante elemento desestabilizador das ações desenvolvidas, e sem isto sua atuação permanece limitada e inadequada para responder às necessidades e problemas identificados. Nem mesmo junto à própria rede de serviços do executivo municipal se têm garantias de que os encaminhamentos feitos pelos NAFs sejam de fato acolhidos e processados. A atuação da rede se vincula às características do contexto, do entorno, sendo limitada por variáveis políticas, partidárias, econômicas, sociais, culturais. As regionais apresentam uma grande

heterogeneidade quanto à capacidade técnica e legitimidade política dos gerentes regionais e quanto à extensão e qualidade da rede de serviços disponível, o que limita o desempenho do programa, que apresenta resultados melhores ou piores, dependendo do envolvimento e da estabilidade das equipes locais, da capacidade de negociação, da adesão da comunidade, das condições da infraestrutura social.

Não basta que o território seja considerado como critério de focalização, usado para identificar áreas de maior exclusão social de forma a se priorizar a intervenção. A gestão ativa do território, como estratégia de inclusão, demanda a construção de planos estratégicos e integrados; e na consecução dos objetivos de melhoria das condições de vida das populações que vivem em territórios degradados, um papel central cabe ao Estado, como agente catalisador que promova a participação dos diversos atores que agem no território e viabilize uma adequada estrutura da rede de serviços. Esta rede de serviços, por sua vez, pode atuar como elemento que potencialize uma organização social mais virtuosa, como identificado na literatura sobre infraestrutura social.

A estratégia de Belo Horizonte inovou na implantação dos NAFs integrados ao BH Cidadania, conformando um modelo que serviu de base para a criação dos centros de referência em assistência social (CRAS), equipamentos de proteção básica que fazem parte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desenhado como estratégia para a política nacional de assistência social, a partir de 2004-2005. A perspectiva dos NAFs consiste em potencializar as ações territorialmente localizadas, via integração da rede de serviços e ações, e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. O programa se expandiu a partir de 2005, havendo, em 2010, 23 centros do BH Cidadania (antigos NAFs), o que demonstra a vitalidade da estratégia e sua sustentabilidade ao longo das mudanças de governo. Muitas questões aqui apontadas podem ter sido equacionadas, dado o processo de amadurecimento técnico, político e institucional pelo qual passou o programa nos últimos anos.

### **3.2 O Programa de Inclusão Social de São Paulo**

A estratégia de São Paulo enfatiza uma estrutura de gestão descentralizada, territorializada e intersetorial, que teve início em 2001, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), encarregada de sua implementação. A estratégia sustentou-se na criação de três blocos de programas (redistributivos, emancipatórios e de desenvolvimento local), que fundamentam a perspectiva de inclusão social. Foram desenhados nove programas sociais, concebidos de forma integrada e articulados entre si, que operam, de acordo com seus formuladores, sob o princípio da universalidade, sendo este termo utilizado para referência à cobertura total da população identificada como legítima demandatária das ações dos programas, uma vez que se enquadre nos critérios de elegibilidade.

Os programas *redistributivos*, organizados basicamente por faixa etária e tendo o trabalho como eixo – Programa de Garantia de Renda Mínima, Programa Bolsa Trabalho (com quatro subprojetos), Programa Começar de Novo e Programa Ação Coletiva de Trabalho/Operação Trabalho – envolvem o repasse mensal de benefícios para famílias e indivíduos de determinadas faixas etárias, por um tempo determinado, de forma vinculada ao cumprimento de certas condicionalidades. Os programas *emancipatórios* – Programa Oportunidade Solidária, Capacitação Ocupacional e de Aprendizagem em Atividades de Utilidade Coletiva, Programa Central de Crédito Popular (São Paulo Confia) são voltados para o repasse de ativos, sob a forma de conhecimentos, crédito, e experiências tuteladas de trabalho e de ação cooperativa. O público destes programas foi prioritariamente, embora não de forma exclusiva, o mesmo dos programas redistributivos. Os programas de *desenvolvimento local* – Programa de reestruturação produtiva e relações do trabalho e Programa Sistema de Alocação Pública do Trabalho – voltaram-se para o âmbito da geração de oportunidades de trabalho e renda e para a dinamização dos espaços e territórios, a partir do fortalecimento das cadeias produtivas e da intermediação de negócios e de alocação de trabalhadores autônomos. Os dois programas que compunham este bloco estavam centrados no desenvolvimento das localidades, na perspectiva do desenvolvimento econômico sustentável.

O centro da estratégia é a combinação da transferência de renda com a ampliação da autonomia e das capacidades, enfatizando também o desenvolvimento local, com forte ênfase territorial. A complementaridade entre os três blocos de programas foi a grande aposta da SDTS, criada para o desenvolvimento das ações. Os programas emancipatórios priorizam o público dos programas redistributivos, e também os programas de apoio ao desenvolvimento local priorizam as regiões com maior concentração dos beneficiários dos programas redistributivos. Isto não quer dizer que sejam as mesmas pessoas beneficiadas em todos os programas, mas que se prioriza, no caso dos programas emancipatórios e de desenvolvimento, o público dos programas distributivos.

A estratégia de inclusão tem uma preocupação central com a dimensão dos ativos que os indivíduos possuem e que são necessários para a redução da condição de vulnerabilidade. Todo o desenho da estratégia sustenta-se nesta perspectiva básica, que enfatiza os ativos, a criação de capacidades e o fortalecimento de dimensões psicossociais mais positivas para o enfrentamento da exclusão. Os programas redistributivos concebem a transferência de renda como criação de empoderamento, na medida em que buscam reter crianças e jovens na escola ou propiciar formação profissional, por exemplo. São concebidos como necessários, mas insuficientes enquanto estratégia de saída da condição de pobreza. Daí advém a necessidade de sua articulação com os programas emancipatórios, orientados para fortalecimento da autonomia e das capacidades dos indivíduos. O Programa de Crédito Popular

é um exemplo de um tipo de ação voltada para a criação de ativos, como também o Programa Bolsa Trabalho, com transferência de renda vinculada à realização de cursos e ações de fortalecimento das capacidades dos jovens. O foco nos ativos (capital financeiro, humano, social) permite atuar de forma preventiva para alguns jovens, sendo que o programa pode atuar como uma barreira para a queda na pobreza extrema e para se enfrentarem situações de grande e complexa vulnerabilidade.

Também é enfatizada a preocupação com os elementos menos tangíveis envolvidos nas situações de exclusão. No programa Operação Trabalho, por exemplo, o objetivo não era necessariamente a ocupação, uma vez que se buscou aliar capacitação para o trabalho e capacitação cidadã ao exercício de atividades concretas de âmbito comunitário e de utilidade coletiva. Para tanto, teria sido fornecida uma atenção especial aos que se encontram na situação de desemprego, a partir da valorização das habilidades básicas e da oferta de “estímulos sociais e psicológicos”, voltados para o enfrentamento das condições depressivas que geralmente acompanham os que se encontram envolvidos na condição de “quase exclusão do mercado de trabalho”. Uma especial atenção é dada, portanto, aos aspectos psicossociais decorrentes das situações de desemprego de longa duração, e uma preocupação clara é com a não culpabilização do indivíduo por sua condição de desempregado, o que é comum quando se focaliza exclusivamente a baixa escolaridade e a ausência de capacitação profissional como responsáveis em última instância por esta condição (POCHMANN, 2002, p. 125).

De forma distinta, mas apontando para um mesmo conjunto de questões, as ações do Oportunidade Solidária, por exemplo, buscavam o desenvolvimento de ações coletivas, centradas no empoderamento e fortalecimento do capital social, a partir de empreendimentos coletivos e desenvolvimento do protagonismo e das capacidades individuais e coletivas. O Programa São Paulo Confia, ao enfatizar a metodologia dos grupos solidários, baseia-se na confiança, sendo esta a matéria-prima que alimenta a metodologia dos grupos solidários e a política de microcrédito. Ao fomentar a criação e fortalecimento do capital social, enfatiza a confiança, a reciprocidade e a cooperação entre pessoas de uma mesma localidade que decidem tomar de forma conjunta um empréstimo para atividades de geração de renda.

Um primeiro ponto a ser destacado no que tange à dimensão da autonomia refere-se à efetividade das ações de capacitação para se viabilizar um efetivo empoderamento de uma população em condição de pobreza. Os programas emancipatórios, tendo como público prioritário os beneficiários dos programas redistributivos, buscavam criar condições para a ampliação das capacidades de resposta dos indivíduos, visando à emancipação em relação aos benefícios

recebidos. Entretanto, diante de objetivos tão amplos, as ações efetivamente desenvolvidas concentravam-se, sobretudo, em ações de capacitação, ainda que tais ações estivessem marcadas por conteúdos mais abrangentes, que extrapolavam conteúdos mais específicos de uma formação profissional. A adoção de módulos que consideram questões tais como autoestima, cidadania, higiene e cuidados com o corpo e com a saúde são importantes e mesmo centrais para públicos em precárias condições de vida, mas isto pode ser pouco. Não se depreende, a partir do material examinado, uma proposta consistente e direcionada para atuar sobre as dimensões menos tangíveis da pobreza. Embora os cursos de formação incluam conteúdos ligados a aspectos menos tangíveis (autoestima, identidade, cidadania), isto não parece suficiente para inferir a existência de uma metodologia consistente e explícita de intervenção em tais campos. Que mudanças objetivas são buscadas? Como, por quais mecanismos, os cursos contribuem para isto? Dada a magnitude das carências e privações, estas informações podem significar e suscitar mudanças substantivas nas formas de vida e nas percepções dos indivíduos, mas sem dúvida são insuficientes para viabilizarem um efetivo empoderamento, capaz de emancipar as pessoas, permitindo-lhes trilhar um caminho diferente do da entrada e permanência nas condições de pobreza crônica.

O outro ponto a ser considerado aqui problematiza os limites de uma estratégia centrada no trabalho como eixo da incorporação social em uma sociedade sem empregos ou trabalho para todos. A estratégia de São Paulo busca dar uma resposta local a um problema criado por uma conjuntura internacional e nacional, e esta condição é estruturalmente determinante dos limites dos seus efeitos na alteração de mais longo prazo nas condições de pobreza no município.

A dimensão da autonomia, para um conjunto de pessoas em situação de intensa vulnerabilidade social, pode se constituir em uma meta ainda mais distante de ser alcançada, dado o esforço e a magnitude das ações e das transformações que devem ser processadas para que se possa efetivamente, e de forma realista, ter a expectativa da inclusão social. E esta inclusão – como mostram as entrevistas realizadas junto ao público dos programas por Campos (2004) – está fortemente ancorada, como representação social, na possibilidade de uma inserção no circuito da produção e do consumo, a partir de relações de trabalho e emprego, e não de caridade ou favor, ou de políticas assistenciais ou compensatórias.

Para se promover a autonomia efetiva são requeridas intervenções abrangentes e intensas, por longos períodos de tempo, a fim de que estas sejam capazes de produzir alterações duradouras, ainda que não seja simples definir qual o tempo adequado para tanto. A experiência de São Paulo não contou com esta condição. O tempo de intervenção não foi suficientemente longo para garantir a maturação e a consolidação da estratégia, e muito menos para provocar os resultados desejados. O legado de clientelismo e de políticas assistencialistas é muito presente mesmo em grandes centros urbanos como São Paulo (CAMPOS, 2004), e nesse sentido a

promoção da autonomia encontra-se de antemão debilitada. Qualquer esforço no sentido de romper com esta barreira (caso da estratégia da SDTS) tem o mérito de buscar alternativas para os problemas detectados, ainda que não seja totalmente bem-sucedido quanto ao êxito da tarefa.

Quanto à dimensão da gestão intersetorial, é interessante que se recupere a estratégia de inclusão social de São Paulo, não apenas pelo seu conteúdo, que agrega benefícios monetários e não monetários, mas também porque permite identificá-la sob as lentes da perspectiva do governo relacional e multinível, ancorado nos eixos da intersetorialidade, da descentralização intraurbana e da participação. A quantidade de parceiros mobilizados para a gestão dos programas é significativa do esforço realizado para expandir a ação pública no município de São Paulo. São vários níveis de integração necessários para o desenvolvimento da estratégia. O primeiro nível de articulação é relativo à integração entre os nove programas; o segundo nível refere-se à articulação entre os diversos setores da política municipal; e o terceiro refere-se ao esforço de integração entre as diversas instâncias de governo, seja com o nível estadual e federal ou com os níveis local ou regional. Estas questões são importantes na identificação de alguns limites para a efetiva operacionalização de concepções como a intersetorialidade.

Para dar materialidade à perspectiva relacional que sustenta o programa, foram criadas instâncias coletivas, orientadas para gestão compartilhada (POCHMANN, 2003, p. 41-46). Foram formados diversos fóruns e comissões intersecretariais, envolvendo atores governamentais e não governamentais, do setor público e privado, para contribuir na implementação dos programas, seja na execução das ações, seja no seu acompanhamento, sob a forma de instâncias consultivas e/ou deliberativas. Entre os atores envolvidos há diversas secretarias e órgãos públicos municipais, universidades, centros de pesquisa, entidades de classe, associações diversas, sindicatos, bancos, organizações não governamentais (ONGs), associações comunitárias etc.<sup>19</sup> Entretanto, sem desconsiderar o enorme

19. Em alguns programas, a magnitude da articulação pretendida fica evidente. As ações complementares para os bolsistas do Bolsa Trabalho e do Programa de Capacitação Ocupacional e Aprendizagem em Atividades de Utilidade Coletiva permitem verificar a necessária integração dos diversos setores e secretarias: o Bolsa Trabalho vincula o repasse de bolsas a ações de formação e à realização de atividades junto a diversas secretarias e empresas municipais, com ênfase no desenvolvimento de ações comunitárias e sociais. Alguns exemplos: jovens qualificados para prevenção e tratamento de DST/AIDS atuando como multiplicadores junto a outros jovens da comunidade; jovens capacitados para desenvolver ações para idosos no campo do transporte urbano; jovens formados em fotografia que atuam como multiplicadores de uma técnica de fotografia junto a professores do ensino fundamental (Pochmann, 2004, p. 82-83). No Programa de Capacitação estiveram envolvidas 11 secretarias municipais e cinco empresas públicas municipais, além de um grande número de entidades não governamentais, contando com mais de 50 instituições parceiras, configurando uma rede de abrangência nacional com ação no plano municipal e local, voltada para o tema da capacitação e da formação (Campos, 2004, p. 192). Também o Programa Operação Trabalho estabeleceu parcerias com todos os órgãos da prefeitura, que identificaram a possibilidade de abertura de 13.750 vagas de trabalho. As parcerias envolviam a elaboração de um plano de capacitação teórica e prática, com cronograma de execução e com termo de compromisso assinado entre os órgãos envolvidos. Estudos (Campos, 2004) apontam o reconhecimento de que o trabalho conjunto de diversas secretarias viabilizou a otimização dos custos, garantindo ações sem a necessidade de novos recursos financeiros; a perspectiva da descentralização favoreceu o fortalecimento das subprefeituras (chamadas na administração paulista de "governos locais") na implementação dos programas e na busca das parcerias locais.

esforço realizado para compatibilizar a atuação conjunta de tantas e tão distintas instituições, evidenciam-se questões não equacionadas de articulação no próprio material produzido pela SDTS (POCHMANN, 2002, 2003, 2004a), embora não apareça a discussão mais aprofundada sobre as causas das dificuldades ou uma análise de suas dimensões.<sup>20</sup>

Quanto ao tema do território, o foco orienta-se, principalmente, para a revitalização do tecido econômico e para o desenvolvimento de determinadas áreas territoriais da cidade. O centro da estratégia consiste em identificar nas regiões cadeias produtivas com maior capacidade de gerar empregos; com maior capacidade de inovação; atividades pouco desenvolvidas que requerem apoio do poder público para se expandirem (reciclagem, saneamento, tratamento de resíduos, biotecnologia etc.); atividades de bases tecnológicas e solidárias e atividades que apresentem melhores condições para exportação (POCHMANN, 2002, p. 200). Foram definidos alguns complexos de atividades nos setores na indústria, comércio e serviços, que receberam atenção para diagnóstico, acompanhamento e proposição de ações em termos de políticas públicas (POCHMANN, 2002, p. 201).

Como se pode perceber, a estratégia do programa apresenta um claro recorte econômico, tendo sido formulada com o objetivo de fomentar a economia regional e local, a partir do fortalecimento das ações de planejamento e coordenação, envolvendo os atores sociais da comunidade (“governo municipal e comunidade”) em ações para o desenvolvimento local. O desenho da estratégia prevê, em sua modelagem, uma gestão ativa dos territórios, buscando alterar as condições (ainda que apenas econômicas) aí existentes. Com estes dois programas, buscava-se dinamizar o tecido econômico e o mercado de trabalho local, visando ao fortalecimento dos territórios, e com isso percebe-se, na estratégia de São Paulo, uma preocupação com políticas territoriais e não apenas políticas territorializadas, o que significa que se busca alterar as condições dos territórios e não apenas as condições dos moradores. Quer dizer, o território é em si mesmo objeto de intervenção, quando se tenciona, nos programas de desenvolvimento local, a articulação dos agentes para a produção de maior dinamismo na economia e no mercado de trabalho locais.

A iniciativa de São Paulo buscava alterar as condições de vida do público beneficiado, mas também pretendia alterar os arcabouços institucionais, viabilizando procedimentos articulados de gestão. A aposta da SDTS foi articular

---

20. Com relação à integração das ações, foi apontada a necessidade de mais articulação e integração específica entre os programas desenvolvidos na SDTS e as secretarias municipais de educação, saúde e assistência, para encaminhamentos referentes a analfabetismo, doenças crônicas e benefícios da Loas (Pochmann, 2002, p. 121). Foi identificado, entre os beneficiados do Programa Começar de Novo, uma alta porcentagem de casos de analfabetismo e analfabetismo funcional, alcoolismo, hipertensão e doenças crônicas, sendo que o encaminhamento e o adequado atendimento destas demandas para as secretarias competentes (educação e saúde) ainda não havia sido equacionado.



e desenvolver ações de forma intersetorial, contudo a mudança do comando do Executivo municipal, a partir de 2005, afetou fortemente a SDTS e a estratégia de intervenção, que não encontrou respaldo político na nova administração – algo infelizmente bastante comum nas políticas públicas no Brasil. Mudanças constantes, rupturas, descontinuidades, são fatores que podem significar expressivas perdas (de recursos financeiros, tempo e motivação das pessoas). E, o que é mais importante, comprometer o estabelecimento dos vínculos estáveis e pautados na confiança entre agentes públicos e beneficiários, minando as condições necessárias para uma estratégia exitosa de enfrentamento da pobreza.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dois programas considerados se desenvolvem em contextos metropolitanos e configuram estratégias locais que partem de visões abrangentes sobre pobreza, consideram o território como parâmetro para focalização e as famílias, unidades de intervenção, elencando a intersetorialidade e a participação enquanto elementos centrais de uma estratégia de inclusão social. Entretanto, diferem quanto à cobertura<sup>21</sup> e escopo das ações, arranjos e processos institucionais para se viabilizar a intersetorialidade, e quanto ao uso do território como unidade de focalização ou objeto de intervenção.

Os critérios usados para identificação da população alvo das intervenções partiram do exame de índices multidimensionais, espacialmente considerados. Esta estratégia permitiu identificar territórios que seriam os focos das intervenções, bem como hierarquizar seu atendimento pelos programas. Embora o território seja uma categoria presente nas duas estratégias, não se tem, de forma evidente, propostas ou concepções que caminhem no sentido de fortalecimento da infraestrutura social.

A incorporação da unidade territorial, como instrumento de focalização ou como unidade de intervenção, está presente nos programas. Em Belo Horizonte, o Programa BH Cidadania está explicitamente direcionado para atuar sobre territórios de alta exclusão; em São Paulo, regiões caracterizadas por altíssima exclusão foram priorizadas para orientar as intervenções. Nos dois casos, mesmo não havendo uma referência explícita ao conceito, a noção de infraestrutura social

---

21. Quanto à cobertura, tem-se que de 2001 a 2004, em São Paulo foram atendidas mais de 323 mil beneficiários apenas nos programas de transferência de renda para famílias pobres com crianças de zero a 15 anos. O Programa Bolsa Trabalho atendeu a 63.471 beneficiários e o Começar de Novo a 58.925. O Programa Operação Trabalho atendeu a 20.553 beneficiários. Apenas nos programas redistributivos, foram atendidos no período 466.741 beneficiários, e no total dos nove programas, a 490.401 beneficiários, sem dupla contagem. No Programa Oportunidade Solidária foram atendidos 19,2 mil beneficiários (Pochmann, 2004, p. 141). O volume de atendimento alcançado pelos nove programas é expressivo. É quase meio milhão de famílias, mais de 2 milhões de pessoas atingidas direta ou indiretamente, cerca de 20% da população atual, envolvendo repasse de recursos da ordem de 1 bilhão de reais (Pochmann, 2004, p. 106). Não estão disponíveis dados equivalentes para o Programa BH Cidadania, mas em 2004 eram 4.365 famílias atendidas e 20.224 crianças em atividades no contraturno escolar. Em 2007 eram 14 NAFs implantados e 20 mil famílias atendidas. A previsão é que até 2012 sejam construídos mais sete NAFs, atendendo a um conjunto de 55 mil famílias, ou 220 mil pessoas (<http://www.conasems.org.br/files/dia29/Mesa4BeloHorizonteMarceloMourao.pdf>. Acesso em março 2010).

está subentendida. Ela se manifesta na preocupação de se disponibilizarem serviços e equipamentos que possam funcionar como apoios às famílias dos territórios, nos seus esforços de melhorar os padrões de convivência comunitária (áreas de recreação e lazer, serviços de apoio às famílias em situação de risco, como são os núcleos de apoio – NAFs – do BH Cidadania). A dimensão das ações comunitárias é mais evidente no caso de Belo Horizonte, porque elas estão centradas nas atividades desenvolvidas pelos NAFs, que priorizam propostas socioeducativas e comunitárias, mas não se percebe uma estratégia explícita de intervenção no sentido deste fortalecimento, ou um marco conceitual consistente que possa guiar a intervenção. Somente na segunda fase do programa de Belo Horizonte (que se inicia em 2005-2006) a dimensão urbana entra como parte da estratégia de intervenção, o que traz como aposta o fortalecimento do território enquanto unidade de intervenção, articulando-se ações sociais no meio urbano.

Na experiência de São Paulo, o território aparece apenas como *locus* de articulação de cadeias produtivas, e da dinamização da vida econômica, sob a égide do desenvolvimento econômico local. Entretanto o território, ao ser considerado sob a perspectiva da infraestrutura social, demanda uma outra ordem de prioridades, que não são evidentes nos casos considerados. A rede de serviços frágil e inadequada e as precárias condições da infraestrutura urbana em um conjunto expressivo de territórios e “pedaços” das cidades permite evidenciar os limites das estratégias de inclusão. A ausência de equipamentos e espaços públicos dos quais as pessoas e grupos das comunidades periféricas possam se apropriar foi salientada pelos agentes de ambos os programas. A criação de redes e malhas de solidariedade e de integração em comunidades degradadas passa, necessariamente, por uma adequada provisão de bens e serviços de bem-estar, o que inclui equipamentos e espaços de uso comunitário capazes de possibilitar a socialização e a interação social. Estes elementos, por sua vez, são fundamentais para o alcance de empreendimentos baseados na cooperação, no estabelecimento de redes e na confiança e disposição para trabalhos conjuntos de longo prazo.

Nas duas experiências tem-se o esforço de criar espaços e mecanismos de uma gestão intersetorial das políticas de inclusão.<sup>22</sup> Além da articulação no âmbito do governo e suas áreas setoriais, as experiências, tanto de São Paulo quanto de Belo Horizonte, demandavam um envolvimento significativo dos serviços, e portanto dos técnicos que atuavam na ponta, isto é, nas estruturas descentralizadas do poder

22. Foram organizados, no nível central de cada administração municipal, o fórum intersecretarias e empresas municipais (São Paulo) e o grupo de trabalho e a câmara intersetorial (Belo Horizonte), para a construção da gestão articulada dos programas, que contavam com a participação das demais secretarias para sua efetivação. A execução de grande parte dos programas nas duas cidades tinha, como visto, o pressuposto fundamental do envolvimento direto de diferentes secretarias, instâncias ou níveis de governo, organizações e atores diversos da sociedade civil para a execução das ações e a consecução dos objetivos das estratégias de intervenção. As duas secretarias responsáveis pelos programas (SMPS em Belo Horizonte, e SDTS em São Paulo) eram “enxutas”, contando com relativamente poucos técnicos, o que exigia que a execução das ações fosse feita pelas secretarias e demais organizações públicas, governamentais ou não governamentais.

público e da sociedade civil. Tanto em Belo Horizonte quanto em São Paulo as experiências de descentralização intramunicipal são recentes e não é irrisório o esforço que ainda precisa ser feito para dotar os governos locais (em São Paulo) ou as regionais (em Belo Horizonte) dos elementos necessários para se efetivar uma gestão estratégica e com resultados mais efetivos. Entre estes elementos destacam-se os recursos financeiros, humanos, materiais e técnicos úteis na identificação das necessidades e problemas e no oferecimento de respostas adequadas. A fragilidade da capacidade institucional é um elemento inibidor da viabilidade do desenho da estratégia, pautado por uma gestão flexível e coordenada entre vários atores governamentais e não governamentais. A ênfase na participação e na articulação horizontal e multinível demandam estruturas e processos de gestão ainda não plenamente desenvolvidos, que permitam a deliberação e a tomada de decisão entre atores situados em campos distintos da ação pública. A perspectiva da intersectorialidade aponta para a necessária articulação com os níveis estadual e federal de governo. Embora tenha sido feito um esforço considerável no sentido de fortalecer a gestão intersectorial, não se pode afirmar como esta estratégia foi de fato implementada, e com que resultados.

Os elementos geralmente presentes na definição da intersectorialidade envolvem o compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações e, de forma mais radical, exigem que os objetivos, estratégias, atividades e recursos de um setor sejam considerados a partir dos objetivos, estratégias e recursos de outros setores, como aponta Cunil Grau (2005). Alterações deste tipo não se processam de uma hora para outra e nem se realizam facilmente, dadas as resistências de se incorporarem lógicas específicas às políticas existentes e a heterogeneidade de interesses e visões que as sustentam. O desenvolvimento de ações sociais depende de uma multiplicidade de atores (organizações governamentais, ONGs com perfis diversos, conselhos, associações, entidades filantrópicas e religiosas etc.) que apresentam visões diferentes sobre os problemas e sobre os meios para enfrentá-los. Isto requer processos de negociação e de decisão mais custosos e demorados, o que torna mais complexa a elaboração e implementação das ações. A fragmentação das burocracias públicas e as disputas que alimentam suas engrenagens também são características ou condicionantes das políticas sociais e inserem desafios cuja superação é importante, principalmente para que se efetive a diretriz da intersectorialidade.

Outro ponto a ser enfatizado quanto às estratégias de intervenção examinadas refere-se não ao território ou à estrutura intersectorial de gestão, mas ao conteúdo da intervenção e ao peso dado à promoção da autonomia como objetivo da intervenção. Sem dúvida existe nos desenhos da intervenção uma preocupação central com a dimensão dos ativos e da criação de capacidades e de atenção aos aspectos menos tangíveis da pobreza. Este ponto é mais evidente no caso de São

Paulo, cuja estratégia é mais centrada nas questões de trabalho, escolarização, qualificação e formação profissional. Como foi dito, os programas redistributivos concebiam a transferência de renda como criação de empoderamento, na medida em que buscavam reter jovens na escola ou propiciar formação profissional, por exemplo. No caso de Belo Horizonte, a atenção aos ativos produtivos, relacionados ao trabalho e renda, não foi enfatizada. Entretanto, tem-se uma ênfase nas relações familiares, com as ações do NAF (e de outros equipamentos como a *casa de brincar*) orientadas para as dinâmicas intrafamiliares e para o fortalecimento dos laços aí estabelecidos. Esta dimensão não encontra espaço na estratégia de São Paulo. A atenção às relações comunitárias, relativas ao aspecto da organização social, também é mais presente no desenho do BH Cidadania, embora este programa careça ainda de um consistente marco conceitual, operacionalizado em objetivos, metas e indicadores, de forma a permitir uma compreensão mais clara das transformações desejadas neste âmbito.

Um ponto importante a ser ressaltado em relação à autonomia refere-se à necessidade de se atuar tanto na dimensão da subjetividade e nos aspectos mais propriamente relacionais quanto na dimensão das estruturas de oportunidades. No campo das estruturas de oportunidades, a realização da autonomia demanda um investimento intenso, bancado pelo poder público, a fim de se viabilizarem oportunidades de trabalho e renda para um público que já não tem lugar no mercado. Mantendo-se as condições do mercado de trabalho e as dinâmicas atuais neste campo, as chances de incorporação dos pobres por esta via estão fortemente comprometidas. Sem mudanças estruturais no mercado de trabalho (alterações na estrutura de oportunidades) que possibilitem a inserção de milhares de jovens e adultos neste universo, não é possível buscar, de forma consistente e realista, emancipação ou autonomia. Estas condições tornam os programas de transferência de renda compensatórios, sem condições de propiciarem de fato a autonomia ou a independência dos indivíduos frente aos benefícios e transferências. A transferência de renda, estratégia que tem se generalizado no campo da proteção social, não é suficiente para promover esta condição de autonomia. No caso de São Paulo, os programas redistributivos concebiam a transferência de renda como criação de empoderamento, na medida em que buscavam reter jovens na escola ou propiciar formação profissional, por exemplo. Entretanto, o tempo para o recebimento do benefício é pequeno e pode ser insuficiente para propiciar alterações substanciais nas condições de vida de indivíduos e famílias extremamente pobres. Políticas de transferência de renda são insuficientes principalmente se não vierem acompanhadas de um outro conjunto de políticas universais, que garantam efetivamente o acesso a serviços públicos de qualidade, e se não forem acopladas a alternativas reais e sustentáveis de inserção produtiva e de geração de renda e a outras medidas de caráter estrutural. A estruturação de sistemas de proteção

mais compreensivos, com maior cobertura e intensidade protetora, parece ser uma condição básica para uma atuação estratégica no enfrentamento da pobreza.

Na dimensão da subjetividade, tem-se que sem a alteração das dimensões menos tangíveis, as marés cheias, quando e se vierem, não serão capazes de tirar da pobreza um contingente expressivo de pessoas, uma vez que a pobreza se caracteriza por privações de ordem não apenas material, embora estejam ancoradas, fortemente, na privação de renda e de ativos diversos. Recuperando a noção de empoderamento como algo contingente das relações entre os planos específico e geral, tem-se a centralidade das estruturas de oportunidades abertas pelos agentes públicos que tornam viável ou não o fortalecimento da capacidade dos indivíduos de fazerem escolhas e de transformarem tais escolhas em atos e resultados.

E, por último mas não menos importante, saliente-se que, embora seja reconhecido o papel do âmbito local de gestão para a expansão e a ampliação da democracia e para maior efetividade da ação governamental, há dúvidas sobre as possíveis implicações negativas quanto ao ganho de autonomia do nível local. Sem entrar neste debate, sem dúvida importante, parece suficiente sinalizar que a fragmentação e o ganho em proximidade que advêm com a revalorização do nível local de gestão são acompanhados, em outro nível, pela redução da perspectiva universalizante presente na provisão central ou nacional de bens e serviços de proteção social. Quer dizer, embora o nível local de gestão possa ser mais adequado para capturar demandas e responder a elas, a perspectiva igualitária e universalizante da produção de políticas é um atributo das políticas centrais, que devem garantir equidade e a efetivação de direitos, para além da autonomia do âmbito local de gestão.

Mais uma vez a solução pode estar no equilíbrio da combinação entre duas dimensões: *i*) ações desenvolvidas pelo nível local, atentas às especificidades dos problemas e capazes de adotarem formas de provisão de serviços com maior grau de interação; e *ii*) ações do nível nacional, que viabilizem maior igualdade e a garantia de direitos sociais básicos. As experiências de São Paulo e Belo Horizonte, exemplos de iniciativas locais de inclusão social, são fundamentais para viabilizarem a proximidade com as demandas e problemas e para aumentarem as chances de respostas mais adequadas a elas. Entretanto, uma atuação estratégica para enfrentamento da pobreza exige políticas desenvolvidas por outros níveis de governo e que se situam, inclusive, fora do âmbito específico das políticas sociais.

Somente inserindo a problemática da pobreza no centro da questão social, como algo que diz respeito ao conjunto das políticas públicas e não apenas às políticas sociais, entendida como uma questão que deve ser equacionada pelos distintos níveis de governo e setores da sociedade, é que se materializa o tratamento coletivo e estratégico da pobreza. Somente inserindo a questão da pobreza no

marco de um ordenamento social mais justo e, portanto, menos desigual, é que se pode esperar seu efetivo enfrentamento ou superação.

Para além de uma ação irrefletida que caracteriza o trabalho infundável de Sísifo – levar a pedra ao alto da montanha para vê-la cair novamente –, e transcendendo o sonho de Prometeu – trazer o conhecimento aos homens, roubando-o dos deuses –, somos nós, nos espaços de diálogo e de prática social, que podemos estabelecer a conexão necessária entre conhecimento e ação, e com isso contribuir para a construção de novas possibilidades humanas, para a conformação de um mundo que esteja ao alcance de nossos esforços, no qual a pobreza não seja paisagem (TELLES, 2001).

## REFERÊNCIAS

- BARRIENTOS, A.; SHEPERD, A. **Chronic poverty and social protection**. Paper prepared for presentation at the CPRC Conference on Chronic Poverty, University of Manchester, April, 2003.
- BARROS, R. P. *et al.* Pobreza e Política Social. **Cadernos Adenauer**, Fundação Konrad Adenauer, n. 1, 2000.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R.; BARROS, A. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Ipea, 2000.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. **Documento interno do Programa BH Cidadania**. Vol. 3, 2003.
- BIRDSALL, N.; LONDONO, J. L. Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. *American Economic Review*, 1997.
- BRONZO, C. **Programas de proteção social e superação da pobreza**: concepções e estratégias de intervenção. Tese (Doutorado), FAFICH/UFMG, dezembro de 2005.
- BRUGUÉ, Q. Especialización *versus* integralidade: el eterno dilema organizativo. **Revista SSP**, Barcelona, [s.d.].
- BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. La dimensión local del bienestar social: el marco conceptual In: BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. **Gobiernos locales y políticas públicas**. Ariel, Barcelona, 1998.
- CAMPOS, A. G. **Pobreza e direitos na cidade de São Paulo**: a experiência da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, 2004.
- COHN, A. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. **Estudos e Pesquisa**, Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), n. 85, set. de 2004.
- CORERA, C. O. **Nuevas formas de exclusión-inclusión**: una propuesta de intervención desde el trabajo social. IX Congreso de Diplomados en T.S y A.S. Madrid, 2002.
- CORRÊA, I. M.; MAGALHÃES, E. P. Descentralização e intersetorialidade: desafios para a gestão do BH Cidadania. **Revista Pensar BH**: política social, Belo Horizonte: BH Cidadania, 2004. Edição especial.
- FANFANI, E. T. Pobreza y política social: mas alla del neoasistencialismo. In: ISUANI, E.; LO VUOLO, R.; FANFANI, E. T. **El Estado benefactor - un paradigma en crisis**. CIEPP, Buenos Aires, 1991.

FERREIRA, F. H. G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil. Luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. IPEA, 2000.

FILGUEIRAS, C. A. C. Exclusão, Risco e vulnerabilidade: desafios para a política social. In: BRONZO, C.; COSTA, B. (Orgs). **Gestão social: o que há de novo**. FJP/PBH/BNDES, 2005.

GLENNERSTER, H. *et al.* Poverty, social exclusion and neighbourhood: studying the area bases of social exclusion. **Case Paper 22**, London School of Economics, March 1999.

GRAU, N. C. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social**. X Congresso Internacional del CLAD, Santiago de Chile, 2005.

HENRIQUES, R. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil. In: WERTHEIN, J.; NOLETO, M. J. **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Unesco, 2004.

HENRIQUES, R.; BARROS, A. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Ipea, 2000.

KLEINMAN, M. Include me out? the new politics of place and poverty. **Case Papers 11**, 1998.

LADERCHI, C. R.; SAITH, R.; STEWART, F. **Does it matter that we don't agree on definition of poverty?** A comparison of four approaches. Working Paper 107. Queen Elizabeth House, University of Oxford, may, 2003.

LUPTON, R.; POWER, A. Social Exclusion and neighbourhoods. In: HILLS, J. *et al.* (Ed.). Understanding social exclusion. **Oxford University Press**, Oxford, p. 202-225, 2002.

MARTINEZ NOGUEIRA, R. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico**. Serie Políticas Sociales, n. 24, CEPAL, Chile, 1998.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. DIVISIÓN SOCIAL. Departamento de Evaluación Social. **Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza**. Santiago de Chile, 2002.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Estudo de identificação e avaliação dos projetos-piloto do BH Cidadania**. Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social. Belo Horizonte, maio de 2004.

POCHMANN, M. (Org.). **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social**. São Paulo, Cortez Editora, 2002.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Políticas de inclusão social. Resultados e avaliação**. São Paulo: Cortez Editora, 2004a.

POCHMANN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 18, n. 2, abri/jun 2004b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Documentos do Programa BH Cidadania. **Mimeo**, BH, PBH, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Mapa da vulnerabilidade social da população da cidade de São Paulo**. CEBRAP/SESC/SAS-PMSP, São Paulo, 2004.

RACZYNSKI, D. Equidad, inversion social y pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales. **Mimeo**. Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social - Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN, CEPAL, 23- 24 de mayo de 2002.

REPETTO, F. Los aspectos políticos de la coordinación de programas y/o políticas sociales: sus implicancias para Guatemala. *In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Madrid, España, 2004.

RICHARDSON, L.; MUMFORD, K. Community, neighbourhood, and social infrastructure. *In: HILLS, J. et al. (Ed.). Understanding social exclusion. Oxford University Press*, Oxford, p. 202-225, 2002.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia das Letras, 2008

\_\_\_\_\_. **Social exclusion: concept, application and scrutiny**. Social Development Papers, 1. Asian Development Bank, Philippines, June, 2000.

SEN, G. Empowerment as an approach to poverty. Working Paper series number 97.07, December, 1997. **Mimeo**.

SERRA, A. **La gestión transversal**: expectativas y resultados. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov., 2004.

SOMARRIBA, M. Participação popular. **Revista Pensar BH**, jun. de 2004.

SULBRANT, J. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. *In: KLIKSBURG, B. Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: ENAP, 1994.

TELLES, V. S. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. *In: TELLES, V. S. Pobreza e Cidadania*. São Paulo, Editora 34, 2001.

TORRES, H. G.; MARQUES, E. **Políticas sociais e território**: uma abordagem metropolitana. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/home.html>>. Acesso em: nov. de 2005.

TORRES H. G. *et al.* **Pobreza e espaço**: padrões de segregação em São Paulo. Estudos Avançados, 17:(47), 2003.

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA (UAB). **Diputació de Barcelona, Centre d' Investigació, Formació i Assessorament**. Mapa de los servicios personales locales. Hacia un modelo integral, estratégico, comunitario y participativo. Barcelona, 1998.

VEIGA, L.; BRONZO, C. Intersetorialidade e transversalidade: pontos para reflexão. Documento preparado para projeto URB-AL 10. **Mimeo**, junho, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Abordagens e desafios de gestão em programas intersetoriais de combate à pobreza e à exclusão**: as iniciativas das cidades parceiras da rede, URB-AL 10, 2005b.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALSOP, R. **Empowerment**: if it matters, how do we measure it? Conference Paper. International Conference - The many dimensions of poverty, Brasil, 2005.

BRONZO, C.; COSTA, B. L. **Exclusão social e políticas públicas**: algumas reflexões a partir das experiências descritas no programa gestão pública e cidadania. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, vol. 28, São Paulo, FGV, julho de 2003.



BRUGUÉ, Q.; **GOMÀ, R.**; SUBIRATS, J. La agenda y el debate sobre el territorio en la sociedad de las redes. *In*: SUBIRATS, J. (Ed.). **Redes, territorios y Gobierno**. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2002.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. **Reflexões e sugestões para uma política estadual de combate à pobreza persistente**. Diagnóstico BDMG, Minas no século XXI, 2002.

FERNANDEZ, A.; CASTIELLA, T. **Políticas transversales en la administración local**. Revista SSPP, n. 9, Barcelona, 1998.

FRANCO, S. **Different concepts of poverty: an empirical investigation and policy implications**. Queen Elizabeth House, University of Oxford. Paper for WIDER Conference on Inequality, Poverty and Human Well-being, Helsinki, 30-31 May, 2003.

GOMÀ, R. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais. *In*: BRONZO, C.; COSTA, B. **Gestão social, o que há de novo?** Belo Horizonte, 2004.

RACZYNSKI, D. Estratégias para combatir la pobreza en America Latina. Diagnostico y enseñanzas de politica. *In*: RACZYNSKI, D. (Ed.). **Estrategias para combatir la Pobreza en America Latina**. Washington, CIEPLAN/BID, 1995.

